Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 1991 - 1992

92-06438/

Annual Report
Information Commissioner
1991-1992

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 995-1501

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. IP20-1/1992

ISBN 0-662-59058-9

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

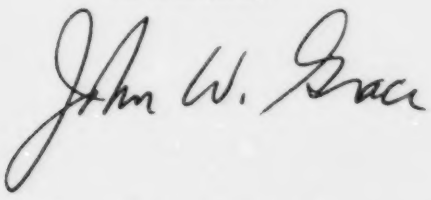
The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa, Ontario

June 1992

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.
This report covers the period from April 1, 1991 to March 31, 1992.

Yours sincerely,



John W. Grace

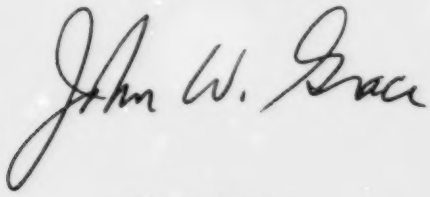
The Honourable John A. Fraser, PC, QC, MP
The Speaker
House of Commons
Ottawa, Ontario

June 1992

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.
This report covers the period from April 1, 1991 to March 31, 1992.

Yours sincerely,



John W. Grace

Table of Contents

Mandate 1

Information In Tough Times 3
- From poll to poll 5
- We're in style 8
- Delays: the problem 10
- Delays: a will and a way 11
- Delays: the Commissioner's office 13
- Delays: the Federal Court 14
- Staying out of court 15
- Interventions: beyond the rules 17
- Business interest, and the public interest 18
- A word for the access professionals 19
- A tip to ATIP coordinators 20
- Access and privacy—should they be one? 21
- Marketing the government's information 22
- Crown copyright: who is the Crown? 25
- A test of our civility 28
- Slipping away, little by little 30

Complaints 33

Case Summaries 39

Federal Court Cases 51

Public Affairs 53

Corporate Management 55

Organization Chart 57

Mandate

The Information Commissioner is a special ombudsman approved by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the act in 1983 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government agencies.

The act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. However, the requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material—often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the *Info Source* guide or periodic bulletins which are issued to help the public under the act;
- they have run into any other problem using the act.

The Commissioner's investigators may examine any record except Cabinet documents.

His independent status and power of review are strong incentives to government institutions to adhere to the act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the Commissioner may not, however, order a complaint resolved in a particular way. Thus he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access.

Information In Tough Times

In the real world, the year in access to information under scrutiny in this report was one of crisis: war, recession, national unity malaise, lack of public confidence in government and, yes, distrust of elected officials. Any one crisis would test the mettle of a government's commitment to openness. Here we have a fistful, one striking at the very heart of nationhood. Not a propitious time for anything as much at the margin of government, even in good times, as an *Access to Information Act*.

Secrecy, after all, is the traditional refuge of government under siege. All the old attitudes and the old evasions rise to the surface: fear of embarrassment, misguided—if well-intentioned—paternalism, gamesmanship, the supposed easy way out (it is often the hard way), foot-dragging and, in a very few instances, unadorned disdain for the legal requirements of the law in the name of a self-evoked higher cause.

All of this should conspire to give "openness" the fight of its life. It should also mean that if openness survives, battered though it may be, it can survive anything.

Well, the *Access to Information Act* survives—and in relatively good shape. The government may sometimes seem to be ahead on points; yet "openness" is very much in the fight, even winning a few rounds. And there has been no knock-out!

In the ninth year of the *Access to Information Act*, any credible assessment must talk specifics: particular cases in particular government institutions. It is no longer sufficient to recite the old generalizations about the government's performance. Even if the poet William Blake had not warned, though poets must never be taken literally, that "to generalize is to be an idiot", the facts simply do not support earlier characterizations of a concerted, systematic effort to thwart the law; nor do they justify the heralding of a new golden age of openness.

But the government's performance is not the only subject of the report, though inevitably government receives most of the attention—and criticism. The record of the Information Commissioner and his office is also exposed to Parliament's and the public's scrutiny. If no self-flagellation can be expected, the statistics of the year's work and the issues raised offer at least a quantitative accounting of zeal.

Whether the Commissioner appears too hard or too soft on government seems to depend upon point of view. Public servants have complained that his office is overly aggressive in interpreting the right of access and does not sufficiently recognize the validity of the exemption process. On the other side, some users of the act continue to argue that the legislation contains too many exemptions and the Commissioner is too accommodating to them and to the government.

On the same day this year, articles appeared in two newspapers, one in Ottawa criticizing the Commissioner for not being hard enough on government, the other in Toronto saying the Commissioner was too tough to survive. Perhaps it is not merely defensive to observe that a commissioner would have real grounds for self-doubt if the complaints were from only one side.

This may be of little comfort to those who have had their rights of access to government records frustrated over the past year. They will be understood and forgiven for their cynicism about the efficacy of our *Access to Information Act.*

Take the person who applied to Treasury Board for access to records related to one of the government's national unity task forces, the Task Force on Overlap and Duplication (of federal and provincial programs). Almost a year passed, yet the department had not disclosed records, or even claimed exemptions to justify withholding—mere basics which, ordinarily, are to be completed in 30 days.

After an intervention by the Information Commissioner and facing the prospect of recourse to the court to force an answer (some answer, any answer!), Treasury Board replied. It told the requester that no records would be released in order to prevent possible injury to federal-provincial relations—a response which became the subject of another complaint to the Information Commissioner. All of this over records composed, almost entirely, the Commissioner argued, of descriptive and factual information about the various programs delivered by federal and provincial departments!

Without a unity crisis, this saga of recalcitrance would never have occurred. Some senior government officials fervently believe, in all good faith, that the unity crisis justifies diminishing access rights. If there is any risk, however slight, goes the argument, that disclosure of information could jeopardize the effort to keep Canada together, secrecy should prevail.

Yes, the motives are noble. No one questions them. Once uttered, however, the argument begs a difficult question: since the outcome of any informed public debate on constitutional renewal is uncertain, should debate itself be hobbled by secrecy?

To the aphorism that a little knowledge is a dangerous thing, an information commissioner must say the best protection against such danger is more knowledge, more information. Or, to put it another way and in the words of A.J. Liebling, that great chronicler of the *Wayward Press*, "Where there is no information, the experts come into their own."

From poll to poll

Last year's report relegated the issue of public opinion polls to the back of the book: a discussion of a complaint from a requester who was denied timely access to a poll conducted by the Department of Finance.

What was said then bears repeating up-front, though self-quotation may verge on bad taste or testify to ineffectualness:

> "The Information Commissioner is not in business to tell a government department when to conduct polls and on what subjects. He makes no comment on the proliferation of polling as an instrument for devising policy. He is entitled to note, however, that it is passing bizarre that the public should be denied knowing what the public thinks when the public pays for collecting information about itself. He does warn those wishing to hold back poll results that they have a heavy burden in justifying delay on the grounds of not controlling the data or of injury to government interests."

That notice was noticed. Some polls are at last going out and the battle has now been largely confined. It rages mainly over those dealing with national unity issues. No serious defence is being heard against the release, later if not sooner, of other polls. Indeed, no serious defence can be made.

Many reporters cannot understand why all public opinion research isn't publicly available. One journalist's efforts to obtain them have left him "lurching so much from poll to poll" that he feels "like a dog on diuretics". There are days when the Information Commissioner feels the same way.

No, the media are not complaining about being overwhelmed by polling data. Perhaps here lies a solution. Nothing causes reporters to lose interest in an issue faster than overwhelming them with too much information, cheapening and demystifying facts until they come to be considered propaganda. Reporters then think they are being used. Imagine the reaction if government requested the media to publish poll results in the public interest. Take out an ad, they would say.

Yet, the government argues that if Canadians were to learn what the polls were saying about what they thought on constitutional matters, harm would be done to the government's ability to conduct federal-provincial relations. By such reasoning, the Privy Council Office (PCO) delayed or denied journalists and others access to poll results, even to the poll *questions*.

The paradox, if not the contradiction, here is that the denial came against the background of the government's own much-stated intention and unprecedented efforts to bring the constitutional renewal exercise out from behind closed doors into the stark light of public consideration. Though this admirable intention has no legal bearing on the decision whether to release information under the *Access to Information Act*, it is not unfair to point out the inherent contradiction and to argue that the Privy Council Office should support the government's own professed and admirable intention. And it is not unfair to ask: can the public mood of cynicism come as a surprise to anyone?

By the time this report appears, the issue of polls, one hopes, will have been resolved. This single case is raised at the outset of this report, however, for more than its own sake: it is a hard test of the commitment to the principle of open government upon which rests the *Access to Information Act*.

Releasing information which is convenient to release is no test at all. Releasing information with no potential for embarrassment is no test. Releasing information which reveals mistakes or misjudgments or has a potential for misunderstanding is a test. Let it be said at once that government institutions pass such tests every day. Again, no generalizations here.

The magic words, which appear in hundreds of news stories, "according to information released under the *Access to Information Act*", are their own unsolicited testimonial to the public servants who, though their department may be discomfited, respect the legislation and are making it work.

Here is an unscientific, random catalogue of a few revelations attributed to the efficacy of the *Access to Information Act*: Cabinet instructions to the Royal Canadian Mounted Police on obtaining information about separatist activity in Quebec; a Revenue Canada audit discussing difficulties of tax collectors under a new regime of being gentle with taxpayers; memos and letters dealing with the admission to Canada of the former Iraqi ambassador Mohammed Al-Mashat; 17 background studies on the impact of free trade; Employment and Immigration figures of money spent on job creation in the Prime Minister's riding; an External Affairs report on the percentage of Canadian wine served at 69 diplomatic posts (17 per cent).

Significant, or trivial, the stories come out routinely day by day. Most of the time the Information Commissioner's office doesn't know about the request until the reports appear: no complaint was received, no intervention was necessary. Perhaps some of this information would have been released without a formal request. But can anyone doubt that, without the *Access to Information Act*, much of what now goes out would never have seen the light of day? And media users, let it be remembered, make up only some ten per cent of those who apply formally for information. They are merely the most visible users. Business and corporate requesters (54 per cent) don't rush out and publish their goodies. So much for the diminishing band who say this legislation is not working.

Back, however, to public opinion polls and a case demonstrating the complications which can arise when people practice to deceive.

A suspicious reporter complained to the Commissioner when told, in response to a request, that certain unity poll results had not yet been received by PCO from the polling company. The investigation confirmed the existence of a system which avoided the requirements of the access law by artificially delaying receipt of polling documents. Under this practice, officials could receive poll results orally from the polling firm while all supporting documents were left in the possession of the company for delivery at a later date.

The Commissioner concluded that the briefing records were properly considered as being under the control of PCO even though physical possession was with the polling firm. To its credit, PCO retrieved the records and processed them under the act. More important and commendable was a commitment to cease this practice in the future.

That being said, it is disappointing when so-called "lead" departments, whatever pressures they are under, fail to provide leadership to other government institutions by failing to respect the letter and spirit of the access law. The Privy Council Office, which is the Prime Minister's department, and Treasury Board, the department mandated by law to ensure the proper administration of the access act across the government, quite simply have a moral responsibility to show the way.

There is a silver lining in all this. As the reporting year came to a close, the Commissioner was officially informed that a process to make public opinion surveys more routinely accessible is actively being considered by the government. The policy would see the results of most polls being made public as a matter of routine (no request necessary!). It would, of course, be an important step in the right direction. While no final decisions have been made, the Commissioner believes the intent is serious, commends the initiative and encourages its early adoption. Score one round for access to information.

Even the optimists among us should not expect miracles. The government remains convinced that the results of national unity polls should be withheld from the public: apparently, they will not be part of the routine release policy. As well, the government may reserve the right to withhold portions of other polls in exceptional circumstances. On balance, however, a commitment by the government to more openness concerning polls would be an important, new and substantial development.

We're in style

The *Access to Information Act* has enough strength that those who seek an unwarranted degree of secrecy face considerable hurdles. It is increasingly clear that while access can be delayed, it can rarely be entirely denied. Yes, delay and denial often amount to the same thing. But delay can be, and will be, aggressively tackled—a plan of attack is described later in this report.

Over the past year there has been only one case (out of 877 complaints) in which a government institution refused to accept the Commissioner's recommendation that additional records be released (for the record, it was the Federal Business Development Bank). When it comes to exemptions, then, the record shows that departments eventually disclose what the law requires (at least in the cases the Commissioner knows of by way of complaint). Another round for the good guys.

More good news comes from an unexpected source: an unsolicited, independent testimonial found in the Canadian Press (CP) *Stylebook*. That arbiter of journalistic correctness ("Avoid using the jargon that often flows so freely from government news releases or officials' mouths.") devotes three pages (303-305) to "Access to Information". CP is realistic, noting that the federal and provincial access acts "are better tools of history than of journalism" and the exemptions under which information can be denied. But then the *Stylebook* comes as close as journalists ever can to becoming positive, if not downright enthusiastic. Let the *Stylebook* report under the heading "What you can get".

> "There are some easy records to obtain.
>
> "1. What's going on: basic facts on just about anything the government does.
>
> "2. Who's telling governments what: public opinion research, including surveys of the public, focus groups or experts.
>
> "3. How well the money and effort was spent: audits, the details of spending practices and assessments of the effectiveness of departments and programs.
>
> "4. Who went where and did what: bureaucratic expenses covering such items as the costs and contractual details for consultants, hospitality, travel and conferences.

"5. Who wrote what and when: memos and reports, some of which may have crucial information deleted. These records have to be in the control of a department or agency subject to the act. They can't be owned by someone else."

Well, perhaps not always "easy" to obtain, i.e., public opinion research. The point is to recognize how far we have come when records, jealously guarded before the *Access to Information Act*, are now described as "easy" to obtain. And CP offers a wise exhortation to patience:

> "Bear in mind that the acts are less than 10 years old. In other countries where there are similar laws, they have taken a generation to become effective."

Journalists and others who have access to information frustrations should be consoled by CP's testimonial. And they might remember that there are only a dozen countries in the world brave enough to have such legislation. They should also know that in Canada, when there was no right to government information, access to federal government information could be granted or denied arbitrarily. The outcome depended on the whim of a public servant who liked or did not like a requester, or who thought the information harmless enough to allow it to see the light of day; or who was in a good mood or a bad mood. It was that capricious.

While the New Jerusalem of a perfect access world is still off in the distance, the great comfort today is that the right of access is enshrined in law. It does not depend upon knowing someone in high places in government or why one wants a record. The rules of the game are well established, if not always observed.

Yes, there is foot-dragging. But the Canadian law is an extraordinarily generous realization of the people's right to know. The law is also an extraordinary act of faith in the benefits of an informed citizenry.

Neither authoritarian governments, nor kings or despots, would subject themselves to freedom of information laws. It is only a relatively few democratically-elected governments which have chosen to accept the rigors of openness. They have given the force of law to the injunction of an American founding father, James Madison, that "the people who mean to be their own governors must arm themselves with the power which knowledge gives."

A later-day American, the historian Henry Steele Commanger, observed that Madison's generation "thought secrecy in government one of the instruments of Old World tyranny and committed itself to the principle that a democracy cannot function unless the people are permitted to know what their government is up to." Yet it took until 1966 for even the Americans, with their great heritage of open government, to realize that noble sentiments and aspirations, perhaps especially noble sentiments and aspirations, require the law behind them.

Canada is not a country to embrace even good causes impetuously. It was not until July 1, 1983, after the heroic personal crusade of Gerald "Ged" Baldwin, that the *Access to Information Act* came into force. Ged Baldwin's name is invoked now not only to recognize this historical fact, but to record, with sadness, that he died last December. Though he was too self-effacing ever to make the claim, Ged Baldwin was the single irresistible force which inspired Canada's information law. He showed what a private and solitary Member of Parliament, even in opposition, can do when the cause is good and the will is strong. Though the media may be the most passionate and public advocates of access rights today, the initiative was not theirs: it was Ged Baldwin's. This law is his enduring monument.

Delays: the problem

Delays in the access system can occur in three places: in departments when statutory response times are not met; in the Commissioner's office when complainants are made to wait too long for the conclusion of lengthy investigations; and finally, in the Federal Court when disputes over the accessibility of records languish unheard and undecided for years. Reduction of these delays is now the number one priority of the Information Commissioner. Thus, an action plan to address them has been developed and will be vigorously pursued.

A major contribution to negative public perception of the access law is the length of time government institutions take to respond to requests for records. In 1990-91 (the most recent year for which Treasury Board has compiled statistics), 44.5 per cent of all requests made under the act were not responded to within the statutory 30 days; 18.1 per cent took between 30 and 60 days and 26.4 took more than 60 days. When the figures for this reporting year (the so-called year of crisis) become available, they will undoubtedly show an even greater reliance on extensions.

In absolute terms, the problem grows even worse because each year almost 10 per cent more access requests are being filed. More requests are being delayed and the delays are getting longer. A double whammy!

Even after almost nine years of living with the legislation, some government institutions apparently do not yet have the necessary infrastructure (records management practices, training and human resources) to provide the Canadian public with the information "service" required by law. So, while millions of Canadians obtain passports, rebates, benefits, licences and social insurance numbers with comparative ease and alacrity, the relatively few individuals (11,093 in 1990-91) who exercise their right to request government records experience, at best, uneven service. This poor record is evidence of a failure of the will to live gracefully with the "right to know" that Parliament has given Canadians.

Some officials openly ignore requesters' legal rights of access for reasons of departmental convenience. For example, the Department of Finance informed the Commissioner that it could not comply with a requester's legal right of access because its minister was too busy to sign off on the file.

Another requester was told that his legal right of access to records would be "postponed" in order to permit the minister—in this case, the minister of Transport—to make a public announcement associated with the records.

For how long will legal rights of access be considered as being subject to the "conveniences" of ministers and senior officials? Surely, meeting legal obligations is ample justification for all departments to establish workable delegations of authority.

Again, the story is not all bad. Many requesters receive timely replies. And there is a desire to yet do better. The acting Deputy Minister of Employment and Immigration circulated a memo to her managers with just the right message:

> "Regrettably, over the last few years the percentage of our requests completed within the 30-day deadline has remained at approximately 50 per cent, while the government as a whole has completed about 85 per cent of requests within 30 days over the same period. This statistic gives the unfortunate appearance that EIC is negligent in giving access to its records and leaves us vulnerable to public censure.
>
> "I hope you will assist in improving our performance in this area by encouraging your staff to cooperate with Public Rights Administration. It is important to remember that we are legally obliged to comply with the *Access to Information Act* and that failure to produce records within the legislated time limits contravenes the law."

Delays: a will and a way

Delays can be successfully tackled. The starting place is finding the will.

The ordinary complaint process does not afford the Information Commissioner an effective opportunity to address the root causes of delays. Relatively few of the poorly served are complainers. Even if some satisfaction can be secured for them, the overall problem remains. Consequently, in the coming years, the Office of the Information Commissioner will institute two initiatives.

Processing audits

By reviewing departmental and Treasury Board statistics, along with our own complaint investigation experience, the office will select departments and investigate the practices and procedures they have in place to respond to access requests. During these reviews, the office will assess the efficacy of existing approaches and, where necessary, suggest improvements, drawing from the procedures and practices of institutions which handle access requests expeditiously.

These audits are intended to be constructive and will be conducted in a spirit of cooperation with departmental officials. Our approach will be to secure the concurrence and support of deputy heads and to assist them to discharge their statutory responsibilities more effectively. No opposition is anticipated. After all, the Commissioner could, if necessary, conduct these audits under his power to initiate complaints.

Departments will also be encouraged to include access request processing in their internal audit plans. There is no need, of course, for a department to wait for the Information Commissioner's audit before undertaking its own review. Industry, Science and Technology Canada has already concluded internal audits of compliance with the privacy and access laws. Its initiative (which was both principled and practical) is commendable. A good internal audit will make a protracted external review unnecessary.

Extension notices monitoring

The *Access to Information Act* requires government institutions to notify the Commissioner of every case where the response period is to be extended for more than 30 days beyond the basic 30-day period. In the past, these notices have not been the trigger for any special action by the Commissioner. They should have been. Only in rare cases has there been follow-up. No longer will this be good enough.

To the extent limited resources permit, extension notifications will now receive more rigorous attention. There will be follow-up to ensure that claimed extensions are lawful and reasonable; there will be monitoring to ensure that extended deadlines are met. Moreover the results of the monitoring will be important data in deciding audit priorities and for securing systemic improvements in departmental response time.

Delays: the Commissioner's office

During the reporting year, significant improvements have been made in the turnaround time for complaint investigations. On average, it took 4.9 months to complete an investigation, down from last year's figure of 7.4 months. Complaints involving disputed exemptions took on average 7.2 months, delays 2.6 months and fees 2.4 months.

These times will be improved. By the end of 1992-93, our overall turnaround target is 4.5 months, which includes a one-month target for delays.

To achieve these improvements will mean setting a pace that cannot always be tailored to the preferences and conveniences of the departments which are the subject of complaints. The hope is that departmental officials will be understanding of, and cooperative with, the accelerated investigative process.

Though mutual adjustments will be necessary, the days are gone when an access investigator will simply put a file aside until such time as a departmental official sees fit to come back with requested documents or information. The informal rather than legalistic approach will still be the preferred method of proceeding. But there will be no hesitation to invoke formal powers to press an investigation, should that seem necessary, to ensure timely service to clients.

It should be emphasized, however, that turnaround time is only one measure of good service. Full, fair and productive investigations will not be jeopardized by a preoccupation with speed.

A final word on investigative "style". The Commissioner's preference for informality (which reserves unannounced searches, summonses, taking evidence under oath and holding hearings for desperate cases) is quite simply a preference for what works.

Informality, experience has shown, is more effective because problems may be addressed at the level where they arise and, ideally, resolved at that level in the course of an investigation. Experience has also shown that problems or errors are more likely to be remedied if officials are given the chance to correct their own mistakes. Formality, on the other hand, encourages early adoption of rigid (and hard to change) positions.

Informality also seeks to develop an atmosphere of mutual trust between the public service and this office. On the other hand, it can easily be destroyed if there are impediments to candid communication; if investigators believe they are obstructed or misled, or if officials perceive investigators as heavy-handed or unfair. Informality is working well and great credit is due the numerous public officials who have dealt professionally and cooperatively with the Commissioner's staff.

Delays: the Federal Court

The Commissioner and aggrieved access requesters have the right to seek redress in the Federal Court of Canada when a government institution withholds requested records. As well, businesses or individuals who have supplied information to government may ask the court to prevent the release of their information if a government institution is preparing to do so. Thus, the pace of the court process is an integral part of the effectiveness of the *Access to Information Act*.

There has been, however, no systematic examination of how these court cases fare. For that reason, the Commissioner's office undertook and completed over the reporting year a detailed research project into the processing of access to information (and, *en passant*, privacy) cases by the Federal Court.

The revelations were disquieting, if not entirely surprising.

From 1983 (the inception of the act) until August 26, 1991, some 309 cases have been taken to the Federal Court under the *Access to Information Act*: 58 have been decided, 156 withdrawn or abandoned and 95 remain before the court.

Cases taken to court by the Commissioner took, on average, 28 months to secure a decision. When an individual took the case, it was 14 months and when a third party sought to block release, it took an average of 22 months. Of the 95 cases which are outstanding before the court, one statistic is especially disturbing: in 79 cases, the government (which is always the respondent) has not even filed an answer to the originating notice of motion (application) despite the fact that, on average, over 13 months have elapsed since the application was filed.

The conclusion is obvious. There is a need for improvement in the court's handling of access cases. As well, the results highlight the need for the Department of Justice (the legal representative of the government in almost all these cases) to defend them more efficiently.

This apparent lack of vigour by Justice is especially troubling in cases taken pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*. Such cases arise only when the government decides that a requester is lawfully entitled to third-party records and the third party has asked the court to block release. Out of 206 such cases, 69 remain undecided. The average length of time the undecided cases have been with the court is 16 months. And in 63 of these cases, Justice has not even filed a response to the applications.

The impetus to this research was the observation by Mr. Justice Décary, quoted here last year, that "things would have been made easier for practitioners had the Court adopted the 'special rules' it was directed to make by section 45 of the Act." Since the Information Commissioner's office has a unique responsibility toward the act, it took the liberty of drafting a set of rules for the court's consideration. At the heart of the proposed rules is the goal of bringing review applications to the hearing stage in a maximum of six months.

Before the rules were submitted to the Rules Committee of the Federal Court, they were the subject of broad consultation with members of the legal community across Canada and with a number of government lawyers and private individuals familiar with access and privacy legislation. The decision to adopt the rules is, of course, the Federal Court's. The rules were presented in the hope of assisting the court and all interested parties in ensuring that, in this part of the system, justice will not be denied by being delayed. Further information about the draft rules can be obtained from the Commissioner's office.

Staying out of court

The prospect of inordinate delays in the Federal Court is a significant, but not primary, reason why the Information Commissioner has sought to make recourse to the court a rarely used last resort. The principal reason is one of philosophy.

By choosing to create a uniquely independent ombudsman to deal with access disputes, Parliament expressed its preference for a non-judicialized administration of the access to information regime. Although the U.S. *Freedom of Information Act* was influential on the design of Canada's law, Parliament specifically rejected its approach of requiring all dissatisfied requesters to seek redress in the federal circuit courts.

Under Canadian law, dissatisfied users are given the right to go to court but only after the information ombudsman has had an opportunity to look into the dispute and, if rights have been denied, to obtain (through persuasion) remedial action.

The goal of any ombudsman is to have all recommendations for remedial action accepted and, thus, avoid court entirely. The number of cases an information commissioner takes to court may be one measure of his or her success. The system provides its own check against the prospect of an ombudsman "going soft" on the government. Complainants who don't get satisfaction from the Commissioner have the right to go to court.

The principal ingredient to being an effective ombudsman is easy, two-way communication. There is little incentive for government institutions to engage in meaningful communication about access disputes if the impression has been conveyed by a history of litigation that perfunctory negotiation is but a ritual dance towards the courthouse steps.

When the government disengages from meaningful communication, even the most capable, principled, and fair ombudsman becomes irrelevant—that is reality. However, the government has not so disengaged. As long as that is the case, this commissioner will continue to treat every court action as an admission of failure. He will expect the government to continue making the mediation process work by doing the same. Let no one succumb to the illusion, however, that he would tolerate infringements of the access law rather than invoke the aid of the courts!

In the reporting year no court cases were commenced by the Commissioner; by the court test at least, the ombudsman's approach was successful. In fact, examining the pattern of Federal Court decisions reveals that it generally supports the Commissioner's views as to the disclosability of requested records. The pattern is as follows:

— when the government opposes disclosure, it is generally right;

— when the Commissioner seeks disclosure, he is generally right;

— when the third party opposes disclosure, it is generally wrong;

— when a requester seeks disclosure, he or she is generally wrong.

The four remaining cases before the Federal Court which had been initiated by the former Commissioner have been withdrawn. Two cases were withdrawn on the basis of settlements agreed to by the government which respected the Commissioner's original recommendations for remedial action. The other two cases before the Federal Court of Appeal had gone against the Information Commissioner at the trial level. The Commissioner determined that further expenditures of public funds on the matter was neither legally justified nor in the best interests of the future administration of the access law. The complainants gave their consent to withdraw.

For those interested in dollars and cents, the decreasing need to go to court is directly reflected in "the bottom line". Since 1985 (when outside legal costs were first incurred) until 1991, the office's average annual expenditure on legal fees was in excess of $200,000. The high, in 1989-90 was $367,000. From those levels to $33,200 in the reporting year, the savings for this office alone are dramatic. If one were to include the total reduced legal fees throughout the system occasioned by a less litigious approach, the annual savings would be in the millions of dollars.

Interventions: beyond the rules

The effort to encourage more expeditious disposition of Federal Court applications goes beyond the proposal for new rules. Thus, the Commissioner will seek leave of the court to intervene in selected cases which have been launched (under section 44 of the act) by third-party businesses to block release of information to requesters.

In an ever-growing number of cases (206 as of August 1991) businesses which have supplied information to government are asking the court to block release of information which the government proposes to disclose to requesters under the *Access to Information Act*. Although such cases only arise when the government "wants" to release information (having formed the view that the access law does not permit withholding), there rarely is much conviction to its position—at least as measured by the vigour with which the Justice department defends the action.

For its part, of course, the third party in such cases has no incentive to have the court review proceed with dispatch. Delays in the court serve its goal of non-disclosure. Requesters have a right to become parties to section 44 actions but they rarely have the resources to do so. After all, they presume that the government is there to champion the right of access. As a result, in section 44 court cases, there is not the usual tension between opposing parties which serves to engender the pressure for a speedy hearing and decision. While not surprising, it is nonetheless disturbing that, although only five per cent of section 44 applications result in an order preventing release of records, such applications delay disclosure for years.

The Information Commissioner has played a limited role in section 44 reviews in the past. In fact, the Commissioner has intervened only twice, once during a complaint investigation and once after. Usually, section 44 cases fall entirely outside the complaint process. In the majority of such cases, the requester has nothing about which to complain to the Commissioner since the government has decided that the requested records should be disclosed. Moreover, the objecting third party has a right to go to court without ever having the matter reviewed by the Commissioner.

This unhappy experience of delays may indicate that there is also a role for the Commissioner to play even in section 44 cases which have not arisen after a complaint investigation. By becoming an intervener in selected cases, the Commissioner could reintroduce the "tension" necessary to accelerate the process.

It would not, of course, be the Commissioner's role in such cases to champion one side over the other. Not having investigated the matter or reviewed the disputed records, he could hardly intervene to argue either for or against release.

His presence, however, would keep the parties and the court mindful of Parliament's expressed direction that such cases "shall be heard and determined in a summary way" (section 45). The investigative resources and expertise of the Commissioner's office would also be available to assist the court in any way the court considers appropriate.

Since the act specifically empowers the Commissioner to appear, with leave, as a party in any section 44 case, the course of action proposed here seems to have been contemplated by Parliament. Yet, systemic solutions to the delay problem are to be preferred.

The Commissioner hopes that in the long term special Federal Court rules and a renewed commitment by the Justice department to treat section 44 cases as a priority will make his interventions unnecessary.

Business interest, and the public interest

The increasing number of court challenges by businesses to information release is paralleled by (and, perhaps, a result of) the increasing number of requests by businesses for information about other businesses. As noted earlier, in 1990-91, 54 per cent of all requests under the *Access to Information Act* were from businesses. Some see this as evidence that the act is no longer serving its intended purpose: as if business isn't part of the public and as if business doesn't pay taxes. Rather than giving the public a window on how government conducts its affairs, goes the argument, the act is becoming a tool to permit businesses to spy on their competitors.

There is much less truth to this charge than appears at first blush. True, there is a growing corporate interest in information supplied by private firms to governments—information about drug products, airlines, pesticides, weapons, prosthetic devices, food products, service contracts, computer contracts, tendering procedures: the list is long.

A business inquirer, like any other, is entitled to receive and to use such information for any purpose, including self-interest. What is not recognized by the critics is that there can also be public interest in business users acquiring this information. Pricing for government contracts may be more competitive; business checking on business can also help consumers.

But there is more. Anyone who has followed the public controversy over silicone gel breast implants will realize that "the public interest" in openness does not begin and end with information about government. The public's interest in knowing what government knows about businesses goes far beyond "spying" by competitors.

Subsection 20(6) provides that government institutions may disclose information which could be harmful to a private business if "disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party."

The limitations of this "public interest" override are becoming more apparent. It is difficult to understand why the law should not permit disclosure of information provided by third parties whenever there is any public interest in disclosure which clearly outweighs any probable resulting harm. As it now stands, the public interest must relate to "public health, public safety or protection of the environment". An example will illustrate the limitations of this test.

A requester—a pharmacist—became concerned about the value of a certain lip balm sold as a relief for cold sores. He asked Health and Welfare Canada to disclose the records demonstrating the efficacy of the product which the manufacturer had submitted in order to obtain government approval under the *Food and Drugs Act*. There was no evidence that the product posed a threat to public health, but some medical authorities are of the view that the product has no healing effect whatsoever. In a recent article in the *Globe and Mail* with the headline, "A lifelong ailment that's sealed with a kiss", one of Canada's leading experts on the herpes virus which causes cold sores is quoted as saying: "None of these products have any effect against active cold sores that can be demonstrated in clinical trials and subject to scrutiny by [scientific] peer review."

Because of the act's narrowly defined public interest override, the information which Health and Welfare Canada has in its possession (and on the basis of which it approved the product) remains secret. Yet isn't there a public interest in determining whether the product is "snake oil"? Must it be always "buyer beware"? Surely the case demonstrates a weakness in the law which Parliament should address.

A word for the access professionals

A Treasury Board survey of 34 access-to-information coordinators a few years ago found that many of them "had problems balancing their loyalty to government with the public's 'right to know'." Some even feared "becoming targets of the shoot-the-messenger syndrome."

Yet, they—and their superiors—should know that the Information Commissioner is their staunch ally who sees himself almost as much the helper of coordinators as of complainants. Coordinators must deal with conflicting loyalties. They must weigh their institutions' positions against the public's access rights. Few jobs in government are as testing, few require more knowledge of a department and more trust from their superiors.

All of which is why coordinators need a direct line to the most senior levels of their institutions. It is good to report that larger numbers now have such direct access and are found higher in the bureaucratic hierarchy. Many, however, remain at levels or in reporting relationships which give them little influence or opportunity to be their department's conscience for openness.

These are not merely brave words written here to court popularity with coordinators. The same message was sent to a Cabinet minister in a letter from the Information Commissioner:

> "Access coordinators are in a difficult position at the best of times. They feel most strongly the pressures to release records (from requesters and investigators) and the pressures to withhold them (from line managers and political staff). The best coordinators are committed to ensuring that their minister's legal obligation to comply with the access law is fulfilled.
>
> "Without coordinators who have that courage and commitment, ministers run much more serious risks than the momentary discomfort caused by disclosure of an embarrassing record. And yet, ministers will not have the assurance of dedicated, committed access coordinators if they are not carefully nurtured, heeded and protected by the most senior departmental officials."

This can be said: without the professionalism of coordinators, no information commissioner stands a chance of furthering the goals of the *Access to Information Act*; no institution has a chance of being in compliance with that act.

A tip to ATIP coordinators

If resort to the courts is to be avoided, the Commissioner's office will be required to "sell" the sweet reasonableness of his views, first to institutions and coordinators, then to complainants. Departments may need persuasion to release information they have been holding back. Complainants may need convincing that they have received all the rights they are entitled to under the law and taking a case to Federal Court (which is their right and they are always so informed) stands little chance of achieving anything but unproductive litigation and expense.

At the risk of incurring some resentment from departments, the Commissioner's letter of finding to a complainant sometimes contains critical comments about a department, even though the Commissioner may not uphold the complaint. It is rather like a lecture from a police officer in lieu of a speeding ticket. Departments shouldn't be too defensive, nor should they be reluctant to put information they are releasing in a meaningful context.

Offering clarifying explanations to requesters should not be seen as being either apologetic or garrulous. Explanations and context will make a record more understandable—and that serves everyone's purpose. Tip to ATIP coordinators: you need not be mute messengers.

Access and privacy—should they be one?

In its February budget, the government made public its intention to combine the offices of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. Since the creation of the two offices in 1983, they have always been joined in some measure. Both offices, for example, share a common corporate management branch. This branch provides financial control, personnel, library, records management, mailroom and receptionist as well as administrative services (accommodation, furniture, vehicles) and telecommunications and electronic data-processing support.

With remarkable prescience when it passed the *Privacy Act*, Parliament made provision for the possibility of having one commissioner for both privacy and access to information. Section 55 of the *Privacy Act* provides:

> "The Governor-in-Council may appoint as Privacy Commissioner under section 53 [which requires prior approval of the appointment by resolution of the Senate and House of Commons] the Information Commissioner appointed under the *Access to Information Act*."

The section 55 option has hitherto not been used. The theory has been followed that the dual values of privacy and openness deserve separate champions. The Standing Joint Committee on Justice and Solicitor-General in 1987 addressed this issue (*Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*) and concluded that even the existing degree of integration was too much. Complete separation was its recommendation.

In its budget announcement, the government indicated that its proposal is not designed primarily to achieve greater administrative efficiency. "More importantly", it states, "from a public policy point of view, it [merging the two offices] will encourage a balancing of interests between the two objectives of privacy and access to information. This balancing becomes increasingly necessary as Canada moves away from a single-interest approach in a wide range of policy and program areas."

Those somewhat delphic words are apparently saying that the burden of reconciling the occasionally conflicting values of openness and privacy is best placed in the office of one commissioner. Ministers and their deputies have sometimes complained that in receiving conflicting recommendations from two commissioners they are put in an invidious, no-win situation, open to criticism from the "losing" commissioner.

More important for the public, whether the request be for one's own records or for other government records, there will be a single clearly understood avenue for redress of grievances. That would eliminate some present confusions.

When he was Privacy Commissioner, the present Information Commissioner in defending the territory and the legislation, worried, if a little facetiously, that giving one person the dual responsibility would be a recipe for occupational schizophrenia. Better a commissioner suffer than bureaucrats?

There is, of course, much to be said for the old twin regimes. For almost nine years, they served Canadians well. They ensured that the values of openness and privacy each has a clearly identifiable and unambiguous advocate. While both commissioners are required by law to reasonably balance access rights and privacy rights, each has a clear mandate to be a lightening rod for, and champion of, one of the two values.

That being said, the government's proposed model (one commissioner for both access and privacy) can also be effective. In fact, the federal level is the only Canadian jurisdiction where openness and privacy are the responsibility of separate offices. In Ontario and Quebec, for example, both access and privacy rights are courageously and effectively enforced through a single commission.

British Columbia is proposing the same model. In other provinces with access and privacy laws, enforcement is through the ombudsman. The Ontario Standing Committee on the Legislative Assembly issued, in December of 1991, the report of its review of the Ontario *Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987*. The Committee examined the issue and saw no reason to recommend separate commissioners for openness and privacy.

And so, it would seem, there is no definitive argument of theory, principle or practicality working against the government's announced intention to merge the offices of the Information and Privacy Commissioners. Yet, should Parliament approve such a change, it would seem appropriate to provide for a timely review by the Justice and Solicitor General Committee of the impact of the new arrangements.

Marketing the government's information

One of the most positive developments in the government's information policy over the past year has been the recognition that a "dissemination" philosophy should supplement the rights of access to information provided by the *Access to Information Act*. While the act provides a valuable window on government activity, it places the burden on requesters to identify what may be of interest to them and, then, to proceed through a rather formal application and review procedure (with the attendant delays referred to previously).

A dissemination approach means the government takes the initiative in identifying information holdings which may be of interest to various segments of the public and making them available (through publications or in appropriate electronic formats). The positive result: no need for applications under the access law.

The future of access to information lies, as this report argued last year, precisely in such systemic openness—seizing upon the wizardry and the promise of new technologies to make the government's vast information holdings routinely available.

Earlier this year, an article in the British publication, *The Economist*, conjured up "a world where the grumpy civil servant behind a counter is replaced by an easy-to-follow screen that makes all the government's information available at the touch of a button." That may be premature. (Besides, our public servants are never grumpy.) But computer communication between citizens and their government is the wave of the future and in some jurisdictions this future is now.

The first tentative steps towards "electronic democracy" are being taken, in such places (where else?) as California where the state government has recently installed 15 "Info/California" kiosks in two cities, each kiosk containing a computer connected to a state databank. Futurists and enthusiasts (they are often the same) envision a 5,000-kiosk statewide system developing from the pilot project. They see saved time, saved paperwork and saved jobs as well as having much better informed citizens.

If it is best to observe and profit from such daring experiments of others, it is not too soon for information managers to make the imperatives of public access a priority in the development of their wondrous new electronic databases.

The Information Commissioner has undertaken a modest research effort into how best to bring access to information into the electronic age. Next year's report should contain the results of the project and some recommendations to keep public information policy abreast of the new technologies. Yet, these technologies must not become impediments to an informed public's need for government records in whatever form. Parliament should remain alert to the daunting challenge.

No need to wait for the results of experiments elsewhere or for future exhortations from an information commissioner to change government attitudes toward information sharing. To its great credit, it now seems clear that the Treasury Board (the government's information management policy-maker) is embarking upon a laudable campaign to change fundamental perspectives. The new course is intended to lead government institutions away from seeing their information holdings as raw materials for their use only but, equally important, as a marketable public commodity. The Information Commissioner will be an enthusiastic cheerleader!

Though significant success has already been achieved in identifying and cataloguing information holdings, the most difficult steps await. First, the attitudinal obstacles must be overcome—the old notion of seeing requesters as the enemy, not as customers. Then there is the novelty of assessing the "marketability" of the various holdings and of developing dissemination strategies in desirable formats, through effective arrangements and at reasonable prices.

Above all, the engendering of an entrepreneurial spirit in government institutions vis-à-vis the information they hold will not be easy. Governments are not good about collecting money for their goods and services. If Revenue Canada Taxation in 1988 had had the foresight (or the resources, its officials would say) to market its own valuables, it may never have received more than 4,500 formal requests (yes, count them!) from one person asking for tax-related information.

That blockbuster request (it receives a full and final accounting of its own; see p. 39) challenged the very integrity of the *Access to Information Act*. Sufficient to say here that today Revenue Canada Taxation has learned the painful lesson: it is so much more responsive and less trouble to routinely make available even the most arcane of its decisions, advance tax rulings and policies (properly sanitized, of course, to protect personal or corporate tax information).

There are a handful of admirable examples, notably Statistics Canada, of enlightened efforts to market information holdings. That agency uses sophisticated means to assess the various private sector groups which need its information. From the early stages of planning information collection or compilation, the marketing concern is brought to bear.

But even Statistics Canada has its critics. One regular "consumer" of Statistics Canada's data expressed consternation at the high cost of some information. He says that he frequently finds it cheaper to obtain the needed (and identical) information from Statistics Canada's U.S. counterpart. Cross-border shopping, it seems, extends even to information!

This anecdote goes to the heart of the most vexed practical difficulty in bringing the entrepreneurial spirit to bear on the dissemination of government information holdings: how does one accomplish this without risk of monopolistic (and hence, restrictive) pricing of information by government? It should not be terribly difficult to persuade any government to exploit its information resources if there is money to be made. Such a policy merely begs the question put by one lawyer critical of what he sees as government information policy:

> "Is government information a commodity to be sold to help governments balance their budgets, or is it something to be made available for the public good?"

Any answer to this pertinent question requires confronting the arcane and little understood notion of "Crown copyright".

Crown copyright: who is the Crown?

The term is redolent with royalty and authority. Who would want to challenge the power, rights and privileges, first vested in kings, then in governments, over work produced for or by the Crown?

No one, not until now, for the good reason that since Confederation, Crown copyright has not been consistently asserted in Canada. The whole quaint notion has been all but dormant, ignored under the reasonable assumption that what the government produces for the public with public funds is in the public domain.

The Parliamentary Committee charged with examining revisions (some still pending) to the *Copyright Act* recommended in 1985 that the practice of more than 100 years be enshrined in the new legislation, namely, that what has been treated as in the public domain should be confirmed. The Committee's recommendation has been, however, thwarted by obstruction from a few government departments over what can only be perceived as narrow territorial, if not self-serving, reasons.

Crown copyright which had seemed to be long decently interred has thus been resurrected. That is why members of the legal profession and publishers of legal information (also for self-serving reasons, of course) are challenging efforts to use the once sacred prerogative of Crown copyright to hinder the reproduction, for commercial or professional use, of statutes, regulations, or judicial decisions.

From an information commissioner's perspective, the concept of a perpetual Crown copyright in any field richly deserves to be challenged. It is antique curiosity essentially incompatible with the government's own stated information policies and the spirit of the *Access to Information Act*. It is an impediment to wide and easy distribution of government information.

The works covered by this anachronistic relic cover everything published by government. But Crown copyright is capriciously and arbitrarily invoked. In particular, Crown copyright makes no sense in an era of expanding government databases when records are held electronically, in T.S. Eliot's phrase, between "fixity and flux".

What makes particularly bad sense is any attempt to apply Crown copyright to court judgments. That conjures up the spectacle of royalties being charged each time judges' words are quoted! Equally absurd is the notion that the same claim of copyright should be extended to legal statutes and regulations. There is something ironic, if not repugnant (and perhaps even unconstitutional), in the notion that the constituent records of our law could through ownership be subject to any restrictions on access or use.

Yet the Law Society of Upper Canada has supported precisely such remarkable claims! As recently as January, the benchers reaffirmed their 1985 (or is it 1685?) position that "copyright is vested in the Crown by way of Crown prerogative." If that isn't bizarre enough, consider the British Columbia government. It is now suing a legal publisher for what it calls the breach of Crown copyright in publishing and distributing provincial statutes, regulations, bills and orders-in-council.

Such efforts to make the law better known deserve medals from law societies and governments, not lawsuits. And the idea that statutes or judicial decisions can "belong" to somebody, even to governments is abhorrent in a democratic state. In the context of Crown copyright, who is the "Crown" if not the people?

Some six years ago, as the *Law Times* reminded its readers recently, the distinguished Canadian counsel, J.J. Robinette, said that any effort to bring court judgments under the umbrella of Crown copyright was "not only nonsense, but vicious and fundamentally wrong". "Vicious" might be intemperate; "fundamentally wrong" seems judicious in describing the application of Crown copyright, not only upon legal information but any information generated by the government and funded by taxpayers.

The most common arguments in support of Crown copyright are that it is essential to impose better quality contro upon data, to manage data more effectively as a resource, to protect the public interest and to ensure public access. If these arguments seem vague, weak, unconvincing and paternalistic, it is because they are.

They no longer stand up to scrutiny, if they ever did. Of course, there is always the possibility of inaccuracy, misquotation and misunderstanding when information leaves officialdom—o any publisher. But government control can't go beyond the department office door. The marketplace will decide who are the reliable purveyors of government-originated data. No one should have any interest in offering shoddy products.

Apart from all that, and even granting some of the arguments for Crown copyright—a challenging intellectual exercise in 1992—the fundamental principle remains: the public interest is best served by keeping government-produced information as free as possible from restrictions on dissemination.

There are enough "necessary" restrictions, as any frustrated user of th *Access to Information Act* will say.

Crown copyright is not a necessary restriction. It flies in the face of the principles of the *Access to Information Act*. The power to copyright, as noted by Robert Gellman, the U.S. Congress's freedom of information expert, "is the power not to publish". It is monopoly without a regulator. Crown copyright by another name is political or bureaucratic control and bureaucratic empire building. One of the reasons why Canada has an access law is precisely to take the decision of what is released out of the hands of politicians and bureaucrats. Crown copyright is a residual remnant of the bad old way.

Consider the Americans. Section 105 of the U.S. *Copyright Act* says that copyright protection is not available for any work of the United States government. As a result, anyone can use a U.S. government publication in any way he or she sees fit: no restrictions (except for reasons of security); no royalties; no attribution necessary. It happens all the time and, according to Mr. Gellman, "no problems".

With the customary caution, Canadians may want to pause before taking such a leap. But the Information Commissioner commends the issue to Parliament, whose members may be surprised to learn of the inconsistencies, confusions, and the intimidation lurking behind the virtuous-sounding Crown copyright.

Before it recently—and regrettably—closed its doors, the Canadian Legal Information Centre (CLIC) studied the impact of Crown copyright on the dissemination of primary legal materials. It found especially inhibiting the fact that the federal government, in theory at least, requires the private sector to ask permission before quoting from its statutes, regulations and judicial decisions. No royalty is asked, let us be grateful, only and for some obscure reason, "permission".

CLIC found, to no one's surprise, that the requirement to ask for permission to print primarily legal materials has been generally ignored. Lawyers do not ask for permission when they take and reproduce statutes, regulations or decisions from government publications. Publishers, as well as the legal profession, have been doing this since Confederation. With notable exceptions, those who publish without permission are not prosecuted.

Thus does common sense make mockery of an unenforceable concept. The solution is to make the law correspond with reality. The Montreal Association of Law Libraries had it right:

> "Government should grant the private sector *non-exclusive* rights to their 'raw data' for development and dissemination of 'value-added' products. Competition, as opposed to monopoly, leads to a better quality of product. Prices are controlled by market forces."

In tough economic times, governments look to find sources of revenue. They may be tempted to see their own vast information holdings as a mother lode. Cost recovery is not an unworthy goal, as inefficient as government is at collecting money. Charging user fees for information is also sometimes seen as a self-supporting means of developing new technologies to meet the information management challenges. But imposing some legitimate charges is a long way from maintaining the old fiction that something substantial clings to Crown copyright.

The abandonment of Crown copyright would have another profoundly important effect. It would mean that, as a practical matter, government could not establish monopolistic prices for its information. A hypothetical example will illustrate.

Suppose a department offered on-line access to certain of its databases at an arbitrarily high per-subscriber cost. In the absence of Crown copyright, there would be no impediment to resale of the data or single subscriptions by consortia of members among whom the cost (and, of course the data) would be distributed. This would have the effect of reducing the cost of the data to its marginal cost—an objective which an information commissioner can only applaud.

But Crown copyright means no constraint on charges. Copyright costs borne by publishers will inevitably be passed on to consumers. Thus will the public pay twice for information: in taxes to the government for collecting it; in extra charge by the publishers. The bureaucratic process involved would also involve a delay for the consumer in receiving the information.

The Department of Justice is aware of the need for some new thinking. It told CLIC:

> "The issue of Crown copyright and control of statute, regulation and judgment databases as well as other primary legal information raises numerous questions. These ownership issues will be determined by federal government policy, led by other federal departments and agencies such as the departments of Communications, Supply and Services and Consumer and Corporate Affairs and the Treasury Board Secretariat."

Crown copyright in general is the issue here, not merely Crown copyright as it applies to legal information. In the age of electronic databases, Crown copyright is even more quaint and more inhibiting to the free flow of information. The Information Commissioner urges Parliament to give direction: a direction not to allow Crown copyright to stand in the way of the democratization and the dissemination of information for which the *Access to Information Act* stands.

A test of our civility

A recent report prepared for the Canadian Disability Rights Council (CDRC) carries the sobering reminder that more than half a million adult Canadians (and this figure is some six years old), find it difficult or impossible to read print due to visual impairment or other physical disability.

For these Canadians, the *Access to Information Act* is of scant value as it specifically excludes from its ambit all the government's published records and, for non-published records, places no obligation on government to provide access in formats favourable to the visually impaired.

The news is not all bad; the government's access to records "policies" acknowledge the right of people with disabilities to information in a useable format. There is little evidence to suggest that the disabled community is not being well-served when the wish for alternative formats has been identified. Yet, with a few exceptions (notably Revenue Canada which produces income tax information in braille, audio and large-print formats), most institutions do not provide alternate format records as a matter of course.

The Canadian Human Rights Commission has urged the government to improve its record of service to the visually impaired. To this, the Information Commissioner adds his voice, calling for the informational enfranchisement of persons with disabilities. Treasury Board's policy on alternative formats—"Fair Communication Practices"—contains the right spirit and intent. Realizing the goals (since the guidelines are not mandatory) is the challenge.

The CDRC report advances the view that an amended *Access to Information Act* is the most effective way to respond to the challenge.

The proposed amendments would provide that, for visually impaired persons, accessible records must be available in a useable format. Although it would not be necessary to specify, in legislation, any particular format, there are four choices currently favoured by these persons: braille, audio-cassette tape, large print and computer disk formats.

As well, CDRC proposes that the act should be amended to cover published records, but only when requested by persons with disabilities affecting their ability to use print material.

There is much to recommend this approach. First, since it is demand driven, it avoids the need for unnecessary production and storage. Moreover, print-enlarging photocopiers, braille printers attached to computers and floppy disks (which can be used by those having voice-synthesizing computers) represent readily available technologies enabling government institutions to produce alternate format records.

The Information Commissioner is not in a position to assess, with any reliability, the additional human and financial resources which would be required to ensure that visually impaired persons have equal access to government information. Such an assessment is needed to enable the government to select the most effective and efficient means to achieve equal access. What does seem clear is that practical difficulties—and there will be some—should not diminish the will to act.

Whether or not the eventual solution involves special rights set out in, and enforced through, the *Access to Information Act*, the Commissioner pledges to play an active role in securing, without delay, effective informational enfranchisement for those whose disabilities make print material unusable. To that end, his first (and, perhaps, most important) step is this: to urge every member of Parliament to champion this minority right with vigour. When demands outstrip resources, the call for us to prove the true civility of our society is the loudest.

Slipping away, little by little

One provision of the *Access to information Act*, section 24, requires the government to refuse to disclose records containing information which is protected from disclosure by another statute. The list of statutes to which this provision applies is set out in Schedule II of the act. Since section 24 is a mandatory exemption and one which does not require a reasonable likelihood of injury before being invoked, Parliament required that its use should be carefully monitored. For that reason, subsection 24(2) requires that each statute contained in Schedule II be reviewed by Parliament at the same time as the general review prescribed by subsection 75(2). This review was carried out in 1986 by the Justice and Solicitor General Committee.

In its report of June 1, 1986, the Committee noted that the spirit of the *Access to Information Act* was articulated in subsection 2(1) which provides as follows:

> "The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

The Committee concluded that two of the three principles set out in this clause are violated to some degree by the existence of section 24. First, it said, to the extent that many of the statutory provisions in Schedule II contain a broad discretion to disclose records yet fall within the mandatory prohibition in section 24, the exception to the right of access cannot be termed "limited and specific". Second, the Committee also noted that since the scope of the Commissioner's review of government decisions to withhold records under this exemption is limited simply to a determination of whether the disclosure is subject to some other statutory restriction, there can hardly be a full independent review.

Consequently, the Committee recommended that section 24 and Schedule II be repealed and replaced with new provisions which would incorporate and continue to protect the special interests contained in the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*. It also recommended that the Department of Justice undertake an extensive review of the remaining statutory restrictions in Schedule II and amend their parent acts in a manner consistent with the *Access to Information Act*.

It would seem that the Committee's wise advice has fallen on deaf ears as the statistics illustrate. When the *Access to Information Act* was proclaimed in 1983, the 33 statutes listed in Schedule II contained, among them, some 40 separate provisions restricting disclosure in some way. Three years later, at the time of the Parliamentary Review in June of 1986, the number had grown to 38 statutes incorporating 47 specific confidentiality provisions. Five-and-a-half years later (December 31, 1991), that list has grown to 41 statutes, with 58 particular provisions which affect the confidentiality of records.

And more are to come! At the time of this report's preparation there were four government Bills on the order paper containing proposals for additions to Schedule II. This would bring the total to 45 statutes and 63 confidentiality provisions.

These "by the back door" derogations from access rights are as troubling to the Commissioner as they were to the Justice Committee. The spirit and intent of the *Access to Information Act* can be whittled away by oft-ignored consequential amendment provisions buried at the back of other laws. For that reason, too, Parliamentarians have reason for concern. When Parliament adopted the right of access to government records it included a very important phrase: "notwithstanding any other Act of Parliament" (section 4). The continuing growth of Schedule II now threatens to erase the vital constraint on creeping secrecy which those six words originally gave.

Complaints

The following tables provide a statistical overview of the sources of complaints (Tables 3 and 4); the categories and dispositions of complaints (Table 2) and the investigative workload (Table 1).

The five institutions against which the most complaints were made are:

Revenue Canada Taxation	-	275 *
Transport Canada	-	81
Department of National Defence	-	60
Canadian Security and Intelligence Service	-	41
Privy Council Office	-	30

*When the 208 discontinued complaints are removed, RCT drops to second position.

The list changes somewhat when arranged by the number of "justified" complaints.

Transport Canada	-	38
National Defence	-	37
Revenue Canada Taxation	-	37
Revenue Canada Customs and Excise	-	21
Finance Canada	-	18

The Treasury Board's most recent statistics (for 1990-91) show that the five institutions which received the most access requests are:

Supply and Services	-	2,358	(21.3%)
Revenue Canada Taxation	-	1,875	(16.9%)
National Archives	-	1,088	(9.8%)
National Health and Welfare	-	643	(5.8%)
National Defence	-	468	(4.2%)

58 per cent of total requests received by all institutions

From these statistics it is not surprising that Revenue Canada Taxation and National Defence also appear in the top five list of "complained against" institutions. It is surprising, and pleasantly so, that Supply and Services, National Archives and Health and Welfare do not. They deserve special commendation.

The percentage of delay-related complaints (deemed refusals and time extensions) is down from 31.2 per cent in 1990-91 to 20.3 per cent in 1991-92. Complaints about exemptions (refusal to disclose) jumped by more than 10 per cent to 72.4 per cent of total complaints. While it is heartening to see a reduction in the delay complaints, it is not so heartening to see an increasing number of complaints requiring more time-consuming investigations.

Table 1

STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1991 to March 31, 1992

Pending from previous year	464
Opened during the year	643
Completed during the year	877
Pending at year-end	230

Table 2

COMPLAINT FINDINGS

April 1, 1991 to March 31, 1992

	FINDING				
CATEGORY	Justified	Not Justified	Discon-tinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	149	264	222	635	72.4
Delay (deemed refusal)	91	9	7	107	12.2
Time extension	44	26	1	71	8.1
Fees	8	10	5	23	2.6
Language	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-
Miscellaneous	11	26	4	41	4.7
TOTAL	303	335	239	877	100%
100%	34.5	38.2	27.3		

Table 3

COMPLAINTS RECEIVED
(by government institution)

April 1, 1991 to March 31, 1992

GOVERNMENT INSTITUTION	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	DISCONTINUED	TOTAL
Agriculture Canada	1	7	0	8
Atlantic Canada Opportunities Agency	0	1	0	1
Atomic Energy Control Board	0	1	1	2
Canada Deposit Insurance Corporation	1	0	0	1
Canada Labour Relations Board	1	0	0	1
Canada Mortgage and Housing Corporation	0	5	0	5
Canadian Commercial Corporation	0	1	0	1
Canadian International Dev. Agency	0	5	0	5
Canadian Security Intelligence Service	12	28	1	41
Communications	9	3	0	12
Consumer and Corporate Affairs	1	4	0	5
Correctional Service Canada	3	5	0	8
Defence Construction (1951) Limited	1	0	0	1
Employment and Immigration	8	9	1	18
Energy, Mines and Resources	3	3	0	6
Environment Canada	14	7	1	22
External Affairs	13	10	0	23
Farm Credit Corporation	0	1	0	1
Federal Business Development Bank	2	2	0	4
Federal Provincial Relations Office	0	2	0	2
Finance	16	6	1	23
Fisheries and Oceans	2	1	1	4
Health and Welfare	8	14	2	24
Immigration and Refugee Board	2	7	0	9
Indian Affairs and Northern Development	0	6	0	6
Industry, Science and Technology	0	6	0	6
International Trade	0	0	0	0

Table 3

GOVERNMENT INSTITUTION	JUSTIFIED	NOT JUSTIFIED	DISCONTINUED	TOTAL
Investment Canada	1	3	1	5
Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc.	0	2	0	2
Justice	6	12	3	21
Labour	1	0	0	1
National Archives of Canada	5	12	2	19
National Capital Commission	5	2	0	7
National Defence	37	22	1	60
National Energy Board	0	1	0	1
National Research Council	1	2	1	4
National Transportation Agency	2	0	0	2
Patented Medicine Prices Review Board	1	2	0	3
Privatization and Regulatory Affairs, Office of	1	0	0	1
Privy Council Office	15	15	0	30
Public Service Commission	3	2	0	5
Revenue Canada - Customs and Excise	21	6	2	29
Revenue Canada - Taxation	37	30	208	275
Royal Canadian Mounted Police	4	15	0	19
Secretary of State	2	5	1	8
Security Intelligence Review Committee	10	0	0	10
Solicitor General	3	2	0	5
Statistics Canada	0	3	0	3
Superintendent of Financial Inst's., Office of	2	2	0	4
Supply and Services	6	21	2	29
Transport Canada	38	35	8	81
Transportation Safety Board	0	2	2	4
Treasury Board Secretariat	2	2	0	4
Veterans Affairs, Department of	0	3	0	3
Western Economic Diversification	0	1	0	1
TOTAL	303	345	259	877

Table 4

GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant)

April 1, 1991 to March 31, 1992

Outside Canada	6
Newfoundland	45
Prince Edward Island	3
Nova Scotia	8
New Brunswick	1
Quebec	334
National Capital Region	217
Ontario	96
Manitoba	18
Saskatchewan	5
Alberta	88
British Columbia	38
Yukon	0
Northwest Territories	18
TOTAL	877

4,500 requests later

The Information Commissioner's 1989-90 report contained the revelation that one individual had made 2,679 complaints against Revenue Canada Taxation. That staggering figure sent shock waves not only through Revenue Canada and the Information Commissioner's office but, only a little lower on the Richter scale, into the whole access to information community and high levels of government.

Consternation, even anger, was the first instinctive reaction. To many in government this was abuse, pure and simple; a vexatious, if not a frivolous, use of the act. Ged Baldwin and Parliament couldn't have imagined one person making so many demands on the legislation. True. Today, Revenue Canada. Tomorrow, perhaps Employment and Immigration, Finance or the RCMP. Who knew when and where the next massive access attack would be made?

The 2,679 complaints against Revenue Canada were only the tip of the iceberg: in all, the same person made more than 4,500 requests of the department. Revenue Canada was forced to commit 10 persons, analysts and support staff, to servicing these requests. Last year the department reported that since February 1989 it had completed the processing of 4,450 requests and had disclosed 234,234 pages of information to one requester.

Even so, the department simply couldn't handle so many requests without serious delays: thus the complaints to the Information Commissioner whose office also required extra resources to handle the sudden new business. For one and one-half years, three investigators dealt exclusively with the cases of this single complainant.

As the backlog was slowly reduced, the number of persons devoted to these complaints has gone from two (for one year) to a single investigator still on the job on March 13, 1992—a day to circle on the access calendar!—when notice was received from the complainant that he was formally abandoning his remaining 206 complaints.

The cost to the taxpayers of Canada was enormous. Revenue Canada reported that its costs started out in 1989-90 at an average of $367 for each request, going down to $273 in the next year. While the requester paid, willingly, whatever fees he was billed by Revenue Canada, the chargeable costs under the *Access to Information Act* cover only search and preparation times. Departments cannot charge for the time of public servants who must pour over and examine complex records line by line in order to remove sensitive information (personal tax data, for example), which by law must be exempted from release. Thus, only a small percentage of the full costs were recovered by Revenue Canada; no charges can be imposed for complaint investigations.

A final bit of the history before the post-mortem. The requester-complainant, who has made his identity public, is a Montreal tax lawyer. Though a requester need not say why information is being sought, this one made it clear from the start that his intention was to offer Revenue Canada's revelations to subscribers to his tax information newsletter—which he did.

Is this an abuse of the *Access to Information Act*? Whatever the legal right to make all these requests, why should taxpayers subsidize a business enterprise? Shouldn't departments be able to charge full costs against such requests or, even, refuse them as vexatious? How can departments be protected from unacceptable resource burdens? (Shed a tear for Revenue Canada!)

Thus did the inevitable questions and comments come, some even from a new information commissioner who inherited the burden. Somehow, wisdom has prevailed.

The instinctive lashing back at a requester, understandable as it may be, is no solution to a real problem. In the end, the answer to a prolific requester (if the requests make sense, and this requester's did) is to make the professional requester redundant or unnecessary. Departments or institutions with information which the public has a right to see and a legitimate need to know should be organizing their holdings in a form which makes them conveniently and generally available. Revenue Canada Taxation itself came to realize that a general dissemination policy was necessary.

In a pre-access to information era, departments need not have bothered with the initial, sometimes heavy, costs of assembling their records in a form which did not require a time-consuming review (for example, to remove personal or solicitor-client information) before an access request could be answered. Those days are long past. Instead of hand-wringing, government institutions should be smarter in their records management and dissemination policies. Charge a fee to their clients: that is not against the *Access to Information Act*. Recover legitimate value-added costs. The subscribers to a tax newsletter should be just as willing to pay Revenue Canada and to receive its information directly.

Knowing how tax authorities treat particular situations (and, being able to benefit from such knowledge) should no longer depend upon some outsider's entrepreneurial enterprise. The tax rulings of Revenue Canada's experts should be available routinely and as a matter of right (thanks to the *Access to Information Act*) to all taxpayers.

Revenue Canada Taxation deserves great credit and commendation for soldiering on with the processing of an enormous load of requests. While it may have felt sorry for itself and whimpered from time to time, the integrity of the *Access to Information Act* was preserved. In the end, the department came to terms with its famous requester.

So the act survived perhaps its greatest challenge. The temptation to limit requests, to ignore some requests or to impose burdensome fees were all overcome. For that happy ending, the test may even have been worthwhile.

Private hurt and public good

When shall a strong private interest in keeping information confidential give way to a public interest in disclosure? All things being equal, or even nearly equal, the public interest should win every time. Alas, all things are rarely so simple and an information commissioner must make some delicate judgment calls.

Here is the case of a request for Transport Canada inspection reports on the condition of two aircraft. Transport Canada refused to release the reports, invoking paragraph 20(1)(c) of the *Access to Information Act* which provides for the exemption of information which could reasonably be expected to hurt the competitive position of a third party. What more damaging to an airline than an unfavourable inspection report! What more in the public interest than learning that an airline may be flying unsafe aircraft!

But there are inspection reports and *inspection reports*. Here is the Commissioner's response to a complainant who argued that all air carrier records should be released in the public interest.

"I have reviewed the aircraft inspection/occurrence reports which were withheld from you in these cases. In my view, disclosure of them could be detrimental to the air carrier to which they relate not because they reveal any unusual or uncorrected airworthiness problems, but because, in isolation, they are open to misinterpretation which could result in unwarranted public alarm. I fully agree with you that public access to records is an important element of accountability—both for the department and for air carriers. On the other hand, indiscriminate disclosures of information can, at times, be entirely contrary to the public interest. The issue is where to draw the line.

"As you know, I am of the view that air carrier general audit reports should be made public. They indicate what was found lacking, what remedial action was taken and permit the public to assess within a meaningful context, the performance of both the carrier and the department in fulfilling their lawful obligations. It may well be that, in some cases, individual occurrence reports will disclose information which the public should know regardless of the harm to the carrier. Each case must be considered on its merits. In the cases dealt with in this report, however, I cannot come to the conclusion that the public interest in disclosure clearly outweighs the potential harm to the affected carrier."

Thus, a balancing test, provided for in the legislation, must be applied in each such case. Parliament provided for such a test as it also provided for the protection of third-party information.

What's in a name?

An applicant requested the minutes of meetings of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) Board of Directors for 1990. CDIC withheld almost all the records under a variety of exemptions, prompting the complaint that appropriate severance had not been applied.

The investigation was protracted and complex, involving lengthy discussions with the corporation. In the end, one particular difference persisted between the Commissioner's office and CDIC. This disagreement was about the extensive use by CDIC of subsection 19(1) of the *Access to Information Act* to withhold, as personal information, the identity of persons employed by firms who had contracts with the government.

In CDIC's view, employees should not lose the protection of their privacy simply because their employer had a contract with the government. The Commissioner held that, under paragraph 3(k) of the *Privacy Act*, such persons' names are subject to release—as are those of regular government employees.

In support of its position, the Corporation cited the French version of paragraph 3(k) of the *Privacy Act* which appears to restrict the application of that provision only to those who have themselves signed contracts with the government. The English version, however, refers to any "individual who is or was performing services under contract for a government institution", thereby including all those who work under such contracts.

In support of its position, the Commissioner's office referred CDIC to a Federal Court judgment of Mr. Justice Dubé. He ruled that the French paragraph 3(k) of the *Privacy Act* was a bad translation and, further, that the act contains no provisions allowing more privacy to individuals hired by the government through (as in this case) personnel agencies than to full employees of the government.

Nonetheless, CDIC refused to concede its position on the matter, choosing instead to seek permission of those individuals who fell into the disputed category to release their names. Since all agreed to the release, the complainant was satisfied but the issue was left unresolved.

Pressing for press clippings

Do departmental press clippings constitute "published material or material available for purchase by the public" (the words of section 68 of the *Access to Information Act*)?

At first glance, the answer seems self-evident. What could be more "published" than a newspaper? But the issue is a teaser and the answer important because, if press clippings qualify under section 68, they do not qualify for release since the information is publicly available.

A journalist had asked the Solicitor-General's department for daily newspaper clippings distributed within the department in August. He added that, since he would be making the same request every month, the simple thing would be to put his name on the distribution list.

The department invoked section 68, telling the requester that clippings were kept for two years in its access to information and privacy reading room in Ottawa where they were available to the public. While the requester resides in the Ottawa area and could take advantage of the informal access, he challenged the validity of applying section 68.

The issue came down to deciding whether "clippings" acquire an enhanced value by being selected and compiled. If there is such enhancement, clippings have a life and value of their own, which distinguishes them from the "published material" from which they were taken.

A persuasive argument that clippings in fact represent value added is that, unless one knows precisely where an article comes from (date, publication, page), it cannot be obtained elsewhere except with great difficulty. Moreover, knowing what subjects a department has chosen for clipping could itself be informative.

For such reasons, the Commissioner persuaded the department to make its clippings available to anyone who asked. The informal system and Ottawa availability was no help to persons living away from the Ottawa area.

The department will charge 20 cents per page to cover photocopy and informal access will be provided.

In all, a reasonable compromise.

When is a lawyer not a lawyer?

An individual sought access to legal advice given the Secretary of State for External Affairs in a matter affecting the requester's family.

The document, prepared by the Legal Advisory Division of the department, was exempted in total under the provisions of section 23 (solicitor-client privilege) and paragraph 21(1)(a) (advice). The investigation revealed that, despite its name, none of the lawyers in the Legal Advisory Division occupy positions classified as legal advisory and their advice, therefore, is not subject to solicitor-client privilege.

The department conceded the point and said it would rely solely on the "advice" exemption to refuse access to the entire record. When the investigator pointed out that most of the document contained factual information and only one paragraph contained advice, the substance of which the minister had already communicated to the requester in a letter, the department agreed to release the entire record.

Who is working late?

Finance Canada received a request for its employee sign-in sheets for specified weekends. It withheld the names, signatures and ID numbers to protect the privacy of the employees. The applicant complained because he felt that information indicating when government employees were at the workplace did not qualify for privacy protection.

The Commissioner took note of the fact that, in the *Privacy Act*, Parliament expressed its intention that public servants would have a lesser degree of privacy protection than would other individuals. Anyone should have access to information relating to a public servant's position or functions.

In this case, however, the information requested provided no insight into either the positions or functions of those listed on the sign-in sheets. Moreover, the Commissioner worried about the implications of subjecting employees to a form of physical surveillance through records disclosure. The department's decision to withhold the information was upheld.

The applicant has applied to the Federal Court for a review of the matter.

Murphy's law

This unhappy story tells of human error and lost mail, an illustration of Murphy's Law: whatever could go wrong did.

An immigration lawyer sent a request to External Affairs asking to examine on site the contents of a file held at the Canadian Commission in Hong Kong.

External Affairs responded by claiming a 30-day extension to consult with another institution in processing the request. Forty-five days later (problem number one: the extension had elapsed), the department sent a letter informing the applicant that the requested records were available subject to the payment of the applicable reproduction fees (problem number two: no photocopying was required since on his request, the applicant had indicated his wish to examine the file on site).

The delay of 15 days tagged on to the extension time would itself have been sufficient grounds for a complaint—if only the requester had received the department's letter in the first place (problem number three)! The wait on both sides dragged on, the lawyer waiting for permission to see the file, the department waiting for payment of photocopying fees.

Five months after his initial request, the lawyer complained to the Information Commissioner about the time it was taking External Affairs to provide access to the requested file.

The investigation was relatively speedy and simple: External Affairs recognized its oversight and took immediate remedial action to conclude the processing of the request. Unfortunately, External's "mea culpa" was of little relief to the complainant who said he lost his client over the delays and no longer needed to see the file.

An exemplary solution

Often an investigation not only finds a department right but exemplary.

A university professor sought records which required National Archives to consult with another institution. For that purpose, Archives claimed a 90-day extension. The professor objected and complained about delay.

The investigation revealed that National Archives has devised a thorough approach to establish the appropriate time extension needed when consultation with another institution is necessary. Archives asked the institution being consulted to take into consideration its own workload and the volume of records to be reviewed before committing to a date of completion. While this may seem like a strategy designed to slow the process, when properly carried out the reverse is true. By fixing deadlines, target dates are more likely to be met.

In this case, the two departments agreed on a 90-day extension. In proceeding this way, all parties combined their efforts to meet the legislation's requirements and establish a fair and realistic target date for completion. The requester was informed of an extended time limit based on similar cases, the current workload and the task at hand.

The approach taken by the National Archives of Canada neither overtaxed the consulting institution nor created false hopes for the requester.

The complaint was not supported.

The case of the mystery trucks

A citizen observed three unmarked trucks, carrying approximately 12 forty-five gallon drums and three fifteen-gallon drums, in the vicinity of an airport. Being suspicious that the containers may have contained toxic substances, he recorded the vehicle plate numbers. On the hunch that the trucks might be Transport Canada vehicles, the worried individual asked the department to provide him with information about the cargo, including its nature, ownership and destination.

Transport Canada denied ownership of the vehicles, and a complaint was made about this response to the Information Commissioner.

The Commissioner's investigator made application to the Ontario Ministry of Transport requesting a search of its vehicle licensing data base for the three plate numbers. The search confirmed that the vehicles were, indeed, registered to Transport Canada.

Once that information was brought to the attention of Transport Canada, the information requested by the concerned citizen was assembled and provided to him along with the department's apologies.

Beware of the "helpful" bureaucrat

At the time of the Persian Gulf crisis, the Department of National Defence (DND) commissioned surveys of public attitudes towards Canadian participation in military action. A reporter requested access to the results. At the time of his request, DND did not have the results and a helpful employee suggested that, rather than receive a stark denial, the reporter might wish to let the request stay in limbo to be reactivated at a later date. Who could resist such a sensible suggestion? Not the reporter.

To the journalist's surprise, however, once the agreed reactivation date arrived, he received official notice of a 60-day time extension beyond the standard 30-day response period. Even the extended period was missed by DND and the requester did not get a response until almost six months after the initial request.

What appeared at first blush to be a helping hand to a reporter had the effect of postponing his opportunity and right to complain to the Information Commissioner. Further, it gained the department some months of unbothered delay (by the Commissioner or the requester). The Commissioner frowned and both the department and the requester are the wiser.

And the winner is ...

Government institutions proposing to conduct a public opinion survey for any reason must first obtain approval for the project from the Cabinet Committee on Communications (CCOC). Proposals to, and decisions of CCOC are channelled through the Public Opinion Research office of Supply and Services Canada (SSC). Contracts for approved projects are then arranged by the Professional Services directorate of SSC.

A requester had asked SSC for a list of all such contracts let during a specific period. She asked also for the names of the client departments, the bidders invited and the contractors selected, together with the value of each contract. She was provided with a list of 12 contracts.

Because the total value of contracts let was significantly less than for a similar period in the previous year, the requester complained that the list appeared to be incomplete.

The complaint investigation found that the data for the response was provided by the Public Opinion Research office. That office acknowledged, however, that it used information supplied on a periodic basis by the Professional Services directorate and it could not be sure the data was up to date or complete. At the investigator's request, the Professional Services directorate ran a computer and manual search of its records and produced a list of 30 contracts for the period in question. The new list was provided to the complainant.

As a result of the investigation, the department proposes to obtain this data directly from the source (Professional Services) and will revise the computer data to reduce or eliminate the need for manual searches in future.

A very positive response indeed.

Publish or perish

The Solicitor General gave only one written direction to the Canadian Security Intelligence Service in fiscal year 1990-91 and he told the Chairman of the Security and Intelligence Review Committee that he would make the direction public in a statement to the House of Commons later.

Before he had an opportunity to do so, an individual sought access to the written direction. The department refused to disclose it under the provisions of section 26 which exempts records expected to be published within 90 days. The response to the requester was that, if the record was not published within the time limit, the department would then re-activate the request and consider release under the act.

The requester complained about the "tentative" response and suggested this may be another way to gain a further 90-day extension before commencing action on the request.

The Commissioner found that, when section 26 was invoked, the department must have concluded that there was no harm in release since it proposed to publish the record. Thus, at the end of 90 days, if the record had not been published, the department was obliged to release the record forthwith and not merely "consider" release.

As it turned out, during the 90-day period, Parliament was in recess and the minister could not make his statement as he had planned. Consequently, the department did release a copy of the document to the requester eight days after the time limit had expired.

The sounds of silence

This applicant had requested a copy of all evidence provided to the Crown or Charlottetown Police in connection with actions brought against 10 individuals ultimately charged under section 430 of the *Criminal Code* during the Public Service Alliance of Canada (PSAC) strike. The records requested were to include written, electronically stored and video information as well as all internal correspondence associated with providing the Crown and the police with evidence.

When the Department of Veterans Affairs (DVA) in Charlottetown released a video tape, the applicant complained that it was a much shortened version of the original he had viewed at the police station and, as well, that the audio portion was erased. He also complained that the department failed to release internal documentation related to the provision of evidence by DVA to law enforcement authorities.

The Information Commissioner's investigator searched all DVA records, both nationally and regionally, relating to the PSAC strike. No additional records were located.

When the original video tape was copied in response to this request, the department was not aware how, or why, the audio was excluded. Once notified, departmental officials retrieved the original video from the police and released it to the applicant. The applicant viewed the tape complete with audio and was satisfied that it was not a shortened version.

The investigation satisfied the Commissioner that the department did not deliberately withhold the audio portion or otherwise show any bad faith in the processing of the applicant's request. The complaint was not justified.

Cheaper by the minute

Included in the schedule of search costs which departments may charge for requested records is a per minute fee for computer time. When a consultant asked the Department of National Defence (DND) for its list of ministerial briefing notes and anticipated oral questions, he was not surprised to learn that the records were in a computer and that search fees would be required. He was very surprised, however, to receive a fee estimate of $7,840. He complained.

The investigation revealed that the estimated fee would have paid for the computer in which the records were stored several times over. Something was clearly wrong.

As it turns out, there was no illegality on DND's part; the quoted fee was authorized by the fee schedule. The problem was the fee schedule. It is based on the cost of mainframe computer time—a cost totally out of step with the newer, cheaper microcomputers.

To its credit, DND readily saw the unfairness and waived fees. The appropriate level of fees for searching data contained in microcomputers will be reviewed.

To the bank, please

A regular user of the act was surprised when his $5 application fee cheque was returned by the Bank of Canada—the institution to which he had applied for records. The bank wanted the cheque made out in its name instead of the Receiver General of Canada. The requester, concerned about the legality of this procedure, complained.

As it turns out, there was nothing nefarious or illegal about the bank's request. The Bank of Canada does not maintain an account with the Receiver General: it has a separate account. Moreover, there is nothing in the access law stipulating to whom the application fee cheque should be made payable. The only glitch was the bank's failure to ensure that its special requirements were indicated in the government's information index, *Info Source*.

The complaint did not delay the bank's response to the individual's request and it had the salutary effect of ensuring that future access requesters will be better informed of the bank's application requirements—a positive outcome for all concerned.

To court or not to court?

A request by a journalist for records of loans made by the Federal Business Development Bank led to a complaint which forced a decision whether to take the matter to court for judicial review.

The bank initially refused to release any records, claiming 10 provisions of the *Access to Information Act* as the basis for exemptions. As well, it argued that the principle of severability (section 25) did not apply because of the bank's overriding obligation of confidentiality to its customers. The latter was the key issue in the complaint.

The Commissioner was able to persuade the bank that it was under an obligation to undertake reasonable severance. As a result, some 400 records were released. Most of what remained was legitimately exempted as personal information, confidential commercial information or information subject to solicitor-client privilege. A small amount remained which the Commissioner found should be disclosed.

When the bank's president refused to accept the recommendation to disclose, it fell to the Commissioner to decide whether to challenge the bank in court. The effort and the expenditure did not seem justifiable.

The information in dispute consisted of a small number of records which did not cover what the requester wanted to know: the amount or terms of loans or the bank's reasons for having approved the loans in the first place. Moreover, since the bank had accepted the principle of severance, the dispute was not one of legal principle but one of differing judgments about the harm which could result from disclosure. Consequently, the journalist was advised of his right to proceed to Federal Court on his own.

Scooped by CAIR

One of the paradoxes (or is it ironies?) of the *Access to Information Act* is that the government keeps a database of all requests received under the act. The database contains a record of what has been asked for, though not the names of requesters.

Called the Coordination of Access to Information Request System (that monstrosity reduced to the blessed acronym CAIR), it is justified as a method of preventing duplication of government effort. Requests for the same information are often made to various departments; coordination can save time and money. The concept makes sense.

CAIR comes under the *Access to Information Act*, which creates the problem for journalists, many of whom are suspicious about the very existence and purpose of CAIR in the first place (for suspicion, see below). CAIR data may be released to requesters. Reporters have maintained that its information should be held confidential. (Ah, there's a paradox!)

One journalist has argued that information about what's being asked for should be considered as much a trade secret as any confidential business information which is protected from disclosure. He asserted that his competitive advantage is undermined because other reporters can check upon what stories are being pursued and "piggy back" on someone else's initiative. A scoop, he said, is a quantifiable business product: it sells papers, draws viewers. Nice point.

Here is part of the Commissioner's reply to his letter of complaint:

> "As a former journalist, I quite understand the importance you attach to preserving your competitive edge... As Information Commissioner, on the other hand, it is not my role to encourage government to limit the kinds of records which are publicly accessible. There are quite enough voices out there urging greater disclosure restrictions.
>
> "It is more than a matter of the public perception of my role. I might well receive a complaint from a requester who had been denied access to records about requests in progress. Were I to have championed precisely such an exemption, how could I be perceived as being open-minded on the issue?"

The Commissioner can be more supportive of those who suspect that the CAIR system was not designed primarily to help government manage access requests. By subjecting the requests to "computer surveillance", some users feel that the system is a tool to reduce openness to its lowest common denominator. In the pre-CAIR days (carefree?), inconsistent responses by different departments to requests for the same records ensured that the level of access rose to the level set by the most open department. After CAIR, departments receiving similar request consult!

One need not subscribe to theories of conspiracy to recognize the merits of a thorough evaluation of the operations of the CAIR system.

Federal Court Cases

As noted previously, during 1991-92, the Commissioner settled and withdrew two cases and filed a discontinuance of one appeal (covering two cases). Here briefly are summaries of those cases.

In **Information Commissioner v. Minister of National Revenue (Federal Court No. T-1034-90)**, the Commissioner had challenged a Revenue Canada decision to deny an individual's request for background records concerning two specific Income Tax Interpretation Bulletins. In particular, the Commissioner did not agree that records withheld on the basis of solicitor-client privilege properly qualified for the privilege.

The case was resolved to the Commissioner's satisfaction when the department agreed to waive the privilege in some of the documents. Part of the settlement involved agreement on several mutually satisfactory principles to guide future use of the solicitor-client exemption.

In **Information Commissioner v. Minister of Indian Affairs and Northern Development (Federal Court No. T-1471-90)**, the Commissioner challenged the department's decision to deny a requester access to reports about the social, political and legal situation at the Kanesetake (Oka) Mohawk Reserve. The reports had been prepared by a lawyer retained for that specific purpose. The department exempted the reports, claiming solicitor-client privilege.

In this case, too, the issue was whether the solicitor-client exemption applied and, if so, were there portions not warranting protection which could be disclosed.

The case was discontinued when the department waived the privilege and released the requested reports.

In two related cases, **Vienneau v. Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-842-87, Federal Court of Appeal No. A-346-88)**, and **Kealey v. Solicitor General of Canada (Federal Court No. T-1106-87, Federal Court of Appeal No. A-347-88)**, the Commissioner decided not to continue an appeal of the Trial Division decision that the act does not oblige government institutions to specify, directly on the severed records, which exemption provisions have been used. In practice, however, most institutions follow the trial judge's guidance that identifying exemptions next to each deletion is highly commendable and in keeping with the basic purpose of the act.

Based on legal advice supporting the merits of the Trial Division decision and taking into account the trial judge's exhortation to follow, in practice, the approach favoured by the Commissioner, he decided that pursuit of the appeal was unjustified.

The appeal was therefore discontinued.

Public Affairs

Meeting the People

The Commissioner and his staff remain undeterred in promoting the *Access to Information Act* despite the absence of a public information mandate conferred by the legislation. Parliament could hardly object to having an important law made better known. Unknown rights come close to being denied rights. The real constraint to informing more Canadians about their access rights is not legal inhibition, but lack of resources.

So there is no national "know-your-access-rights" campaign to report: no television, no full-page newspaper ads, no "mailings" or any other dubious and horrendously expensive techniques of mass advertising; nor should there be.

Better that the Commissioner and staff concentrate upon taking their message to what in public relations jargon is called "target audiences": public servants, from coordinators to deputy ministers, users of the act; lawyers and law students. To advance their investigations, complaint investigators now travel to the front-lines. Thus, last year meetings were held and speeches made in St. John's, Summerside, Moncton, Halifax, Montreal, Toronto, Edmonton, Peace River, Vancouver, Victoria.

Notable on the Commissioner's agenda was a week's program in Hong Kong—three speeches, two radio interviews, 12 meetings—organized by External Affairs. The purpose of the initiative was to support efforts to achieve access legislation before the colony becomes part of China in 1997.

More than 4,400 copies of a first-time printing of an indexed version of the *Access to Information Act* were distributed to Members of Parliament, government offices, public and university libraries, the media, and business associations. In addition, 528 requests for publications were satisfied—a 34 per cent increase over last year.

The telephone continues to be the most direct and most used means of communication with the public: this year, 2,488 calls were received on the office's "800" number. Staff responded to 1,220 other inquiries.

Corporate Management

Corporate Management provides both the Privacy and Information Commissioners' offices with financial, administrative, informatics and library services.

Finance
The offices' total resources for the 1991-92 fiscal year were $6,691,000 and 82 person-years, an increase of $367,000 and four person-years over 1990-91. Personnel costs of $4,954,336 and professional and special services expenditures of $480,324 accounted for more than 90 per cent of expenditures. The remaining $608,691 covered all other expenses.

The following are the offices' expenditures for the period April 1, 1991, to March 31, 1992.*

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	1,670,069	1,911,442	658,825	4,240,336
Employee Benefit Plan Contributions	285,600	307,020	121,380	714,000
Transportation and Communication	75,621	59,500	124,875	259,996
Information	21,005	55,261	3,109	79,375
Professional and Special Services	209,028	190,237	81,059	480,324
Rentals	4,391	3,276	11,945	19,612
Purchased Repair and Maintenance	6,688	6,358	7,199	20,245
Utilities, Materials and Supplies	18,692	9,814	29,070	57,576
Acquisition of Machinery and Equipment	109,474	44,361	12,959	166,794
Other Payments	2,970	1,873	250	5,093
TOTAL	2,403,538	2,589,142	1,050,671	6,043,351

* Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments reflected in the offices' 1991-92 Public Accounts.

Personnel
In the spirit of PS 2000, the unit made several improvements to the offices' personnel management practices by recruiting a management trainee, developing incentive awards and an orientation program for new employees, and streamlining some of its personnel procedures. In addition, the unit conducted a triennial classification audit, followed up the 1987 official languages audit and signed a letter of understanding on official languages with the Treasury Board.

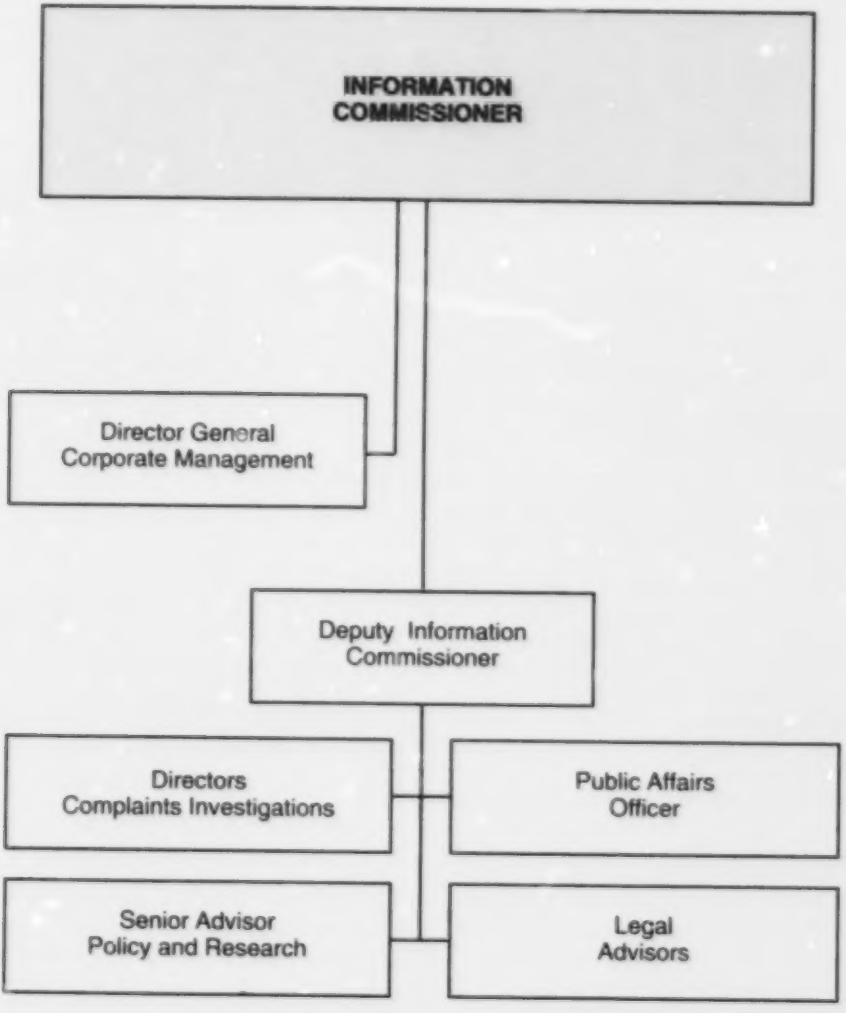
Administration
The unit made continued progress on a retention and disposal schedule for records and also on an automated inventory of assets. As well, it evaluated the offices' telephone system to improve service to the public.

Informatics
This year the unit completed three studies for a new case management system, office automation and using a computer network in a secure environment.

Library
The library provides interlibrary loan services, manual and automated reference and research, and subject-oriented media monitoring files. In addition to acquiring information on freedom of information, the right to privacy, data protection and the ombudsman function, the library has a special collection of Canadian and international ombudsmen's reports and departmental annual reports on the administration of the two acts.

The library (which is open to the public) handled 1,298 publication requests and answered 1,084 reference questions during the year.

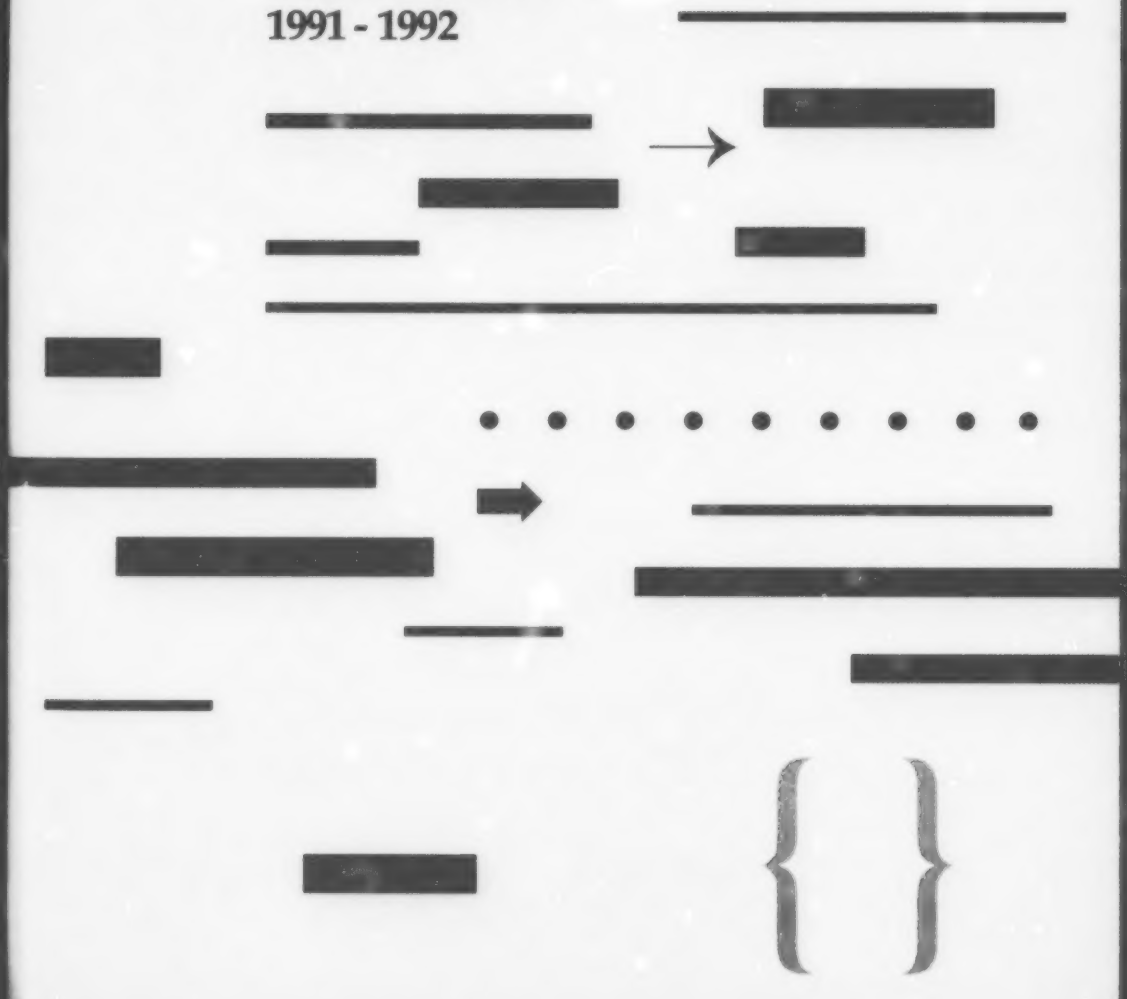
Organization Chart



Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1991 - 1992



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1991-1992

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. IP20-1/1992

ISBN 0-662-59058-9

«La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

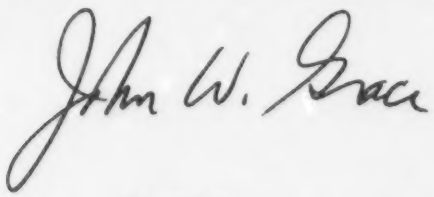
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

Juin 1992

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1992.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



John W. Grace

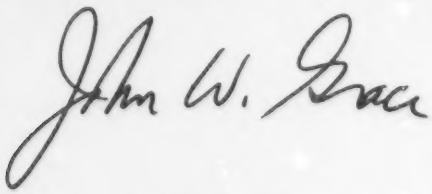
L'honorable John A. Fraser, C.P., C.R., député
Président
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Juin 1992

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1992.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



John W. Grace

Table des matières

Mandat 1

L'information en des temps difficiles 3
- Les sondages 5
- Nous sommes à la mode 9
- Retards: le problème 11
- Retards: vouloir c'est pouvoir 13
- Retards: le Commissariat 14
- Retards: la Cour fédérale 15
- Éviter le recours aux tribunaux 17
- Interventions: au-delà des règles 19
- Intérêt commercial et intérêt public 20
- Un mot en faveur des professionnels de l'accès 22
- Un conseil à l'intention des coordonnateurs 23
- L'accès et la vie privée — faut-il les marier? 23
- Mise en marché des renseignements du gouvernement 26
- Droit d'auteur de la Couronne: qui est la Couronne? 28
- Mise à l'épreuve de notre civisme 33
- Glissements progressifs et insensibles 35

Plaintes 37

Sommaires des cas 43

Dossiers devant la Cour fédérale 57

Affaires publiques 59

Gestion intégrée 61

Organigramme 63

Mandat

Le Commissaire à l'information est un ombudsman spécial nommé avec l'assentiment du Parlement pour instruire les plaintes contre le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui constitue la législation canadienne en matière de liberté d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi en 1983 a donné aux Canadiens, le droit légal d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des organismes du gouvernement fédéral.

La loi accorde à ces derniers 30 jours pour répondre aux demandes. Une prolongation peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le requérant doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, les droits d'accès ne sont pas absolus. Ils sont sujets à des exceptions précises et limitées, qui rétablissent l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et la candeur des communications nécessaire à la prise de décisions éclairées.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui souvent provoque des différends entre les requérants et les ministères. Les requérants insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent:

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le requérant ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide *Info Source* ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la loi leur posent des problèmes;
- qu'ils ont rencontré un autre problème quelconque en ayant recours à la loi.

Les enquêteurs du Commissaire peuvent examiner n'importe quel document, sauf ceux du Cabinet.

L'indépendance et le pouvoir d'examen du Commissaire constituent de puissants incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la loi et les droits des requérants.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la force de persuasion pour résoudre les différends et ne demander un examen de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès.

L'information en des temps difficiles

Le présent rapport traite de l'accès à l'information au cours de l'année écoulée, une année qui a été marquée par de multiples crises: guerre, récession, malaise entourant l'unité nationale, manque de confiance du public dans le gouvernement et, disons-le, méfiance à l'égard des élus. Une seule de ces crises suffirait à mettre à l'épreuve la fermeté de l'engagement du gouvernement en faveur de la transparence. Or, nous voici en présence de plusieurs crises, dont une qui touche le coeur même de la nation. Époque d'autant plus difficile pour la *Loi sur l'accès à l'information*, qui serait marginale pour le gouvernement même en des temps favorables.

Après tout, n'est-il pas habituel pour les gouvernements de se réfugier dans le secret lorsqu'ils se sentent assiégés? Les vieilles attitudes, les vieux prétextes reprennent alors le dessus: crainte de perdre la face, paternalisme intempestif (quoique bien intentionné), astuce, solution de facilité (c'est souvent la plus difficile), attentisme et, dans un très petit nombre de cas, dédain non dissimulé pour les exigences de la loi au nom d'une cause prétendument plus noble.

Tous ces facteurs conjugués forcent la «transparence» à livrer le combat de sa vie. Par contre, peut-on se dire, si elle résiste à l'épreuve, si malmenée qu'elle soit, c'est qu'elle peut survivre à n'importe quoi.

Eh bien, la *Loi sur l'accès à l'information* a tenu le coup — sans trop de dommages. Peut-être le gouvernement semble-t-il gagner aux points, mais la transparence n'est pas battue. Elle a même eu le dessus dans quelques rounds. Chose certaine, elle n'est pas K.-O.

En cette neuvième année de la *Loi sur l'accès à l'information*, impossible d'en faire une évaluation crédible sans apporter des exemples précis: des cas réels dans des institutions fédérales particulières. Il ne suffit plus désormais d'énumérer une suite de généralisations sur les progrès de l'administration publique. Même si le poète William Blake ne nous avait pas prévenus — encore que les poètes ne doivent pas être pris à la lettre — que seuls les idiots se permettent de généraliser, les faits ne justifient tout simplement plus les constatations antérieures à propos d'un effort concerté et systématique pour contourner la loi. Ils ne permettent pas encore, non plus, de saluer l'arrivée d'un nouvel âge d'or de la transparence.

Mais ce rapport ne porte pas uniquement sur ce que le gouvernement a fait, même s'il est inévitable que celui-ci y reçoive la majeure partie de l'attention — et des critiques. Le rendement du Commissaire et du Commissariat à l'information y est aussi offert à l'examen du Parlement et du public. Bien sûr, ce n'est pas l'occasion pour le Commissaire de se dénigrer lui-même, mais au moins les statistiques qu'il fournit sur le travail accompli et les problèmes rencontrés donnent-elles une idée quantitative de son zèle.

Le Commissaire traite-t-il le gouvernement avec sévérité ou avec indulgence? La réponse semble dépendre des points de vue. Certains fonctionnaires soutiennent que le Commissariat est trop strict dans son interprétation du droit d'accès et qu'il n'accorde pas aux exceptions la place qui leur revient. En revanche, quelques utilisateurs de la loi trouvent que ces exceptions sont trop nombreuses et que le Commissaire a une attitude trop laxiste à l'égard de celles-ci avec le gouvernement

Un jour, cette année, deux journaux ont publié des avis contraires sur le Commissaire. L'un, à Ottawa, lui reprochait de ne pas être assez sévère avec le gouvernement, tandis que l'autre, à Toronto, affirmait que sa dureté le perdrait. Le Commissaire pourrait répliquer (et ce serait davantage qu'une simple défense) qu'il aurait de vraies raisons de douter de lui-même si toutes les plaintes provenaient du même côté.

C'est là une bien mince consolation pour ceux dont les droits d'accès ont été enfreints au cours de la dernière année. On les comprendra et on leur pardonnera de considérer la *Loi sur l'accès à l'information* d'un oeil cynique.

Prenons le cas de la personne qui a demandé au Conseil du Trésor de lui communiquer des documents concernant l'un des comités d'étude du gouvernement sur l'unité nationale, le Groupe de travail sur le chevauchement et le dédoublement (des programmes fédéraux et provinciaux). Près d'une année s'était écoulée, et pourtant le ministère n'avait pas encore transmis les documents, ni même invoqué des exceptions pour en justifier la non-divulgation — un minimum qui, d'habitude, doit être respecté dans les 30 jours.

Après une intervention du Commissaire à l'information, et devant l'éventualité d'un recours aux tribunaux pour le forcer à donner une réponse (quelle qu'elle soit), le Conseil du Trésor a enfin réagi. Il a déclaré au demandeur qu'aucun document ne lui serait communiqué, car cela porterait atteinte aux relations fédérales-provinciales — réponse qui fut l'objet d'une nouvelle plainte au Commissaire à l'information. Or, les documents en question étaient composés presque exclusivement, de l'avis du Commissaire, de renseignements descriptifs et factuels sur les divers programmes administrés par les ministères fédéraux et provinciaux!

Sans la crise de l'unité nationale, nous n'aurions pas assisté à un refus aussi tenace. Plusieurs hauts fonctionnaires croient fermement, en toute bonne foi, que la crise constitutionnelle justifie une restriction des droits d'accès. D'après eux, s'il existe un risque, si minime soit-il, que la communication d'un renseignement compromette les efforts déployés pour maintenir l'unité du Canada, le secret doit prévaloir.

Ce sont là de nobles motifs. Personne ne les met en doute. Mais ce raisonnement, sitôt évoqué, suscite une question difficile: puisque le résultat de tout débat public sérieux sur le renouvellement constitutionnel est incertain, faudrait-il jeter un voile sur le débat lui-même?

Il existe une maxime selon laquelle trop peu d'information nuit. Le Commissaire à l'information se doit de répondre que le meilleur remède réside dans l'augmentation des connaissances, de l'information. Ce qui revient à dire, comme l'a exprimé A.J. Liebling, ce grand chroniqueur du *Wayward Press*: «Là où l'information fait défaut, les experts ont beau jeu.»

Les sondages

L'année dernière, nous avions relégué la question des sondages d'opinion dans la seconde partie de notre rapport. Nous y traitions de la plainte d'un demandeur à qui le ministère des Finances avait refusé de communiquer dans des délais raisonnables les résultats d'une certaine étude.

Cette année, ce passage mérite d'être répété mot pour mot, et dès le début cette fois, même si se citer soi-même peut friser le mauvais goût et témoigner d'une certaine inefficacité:

> «Il n'entre pas dans les attributions du Commissaire à l'information de dire aux ministères fédéraux quand tenir des sondages et sur quels sujets. Il n'a pas à commenter la prolifération des enquêtes, en tant qu'instrument de conception des politiques. Il a toutefois le droit de souligner à quel point il est bizarre que l'on puisse refuser au public le droit de connaître ce que le public pense, lorsque c'est lui-même qui paye la collecte des renseignements le concernant. Le Commissaire prévient donc ceux qui désirent soustraire les résultats de sondages à la communication qu'ils devront avancer de solides arguments pour justifier les retards en prétendant que les données ne relèvent pas d'eux ou que les intérêts du gouvernement risquent d'en souffrir.»

Cet avertissement a eu des retentissements. Un certain nombre de sondages sont désormais rendus publics et le conflit a déjà perdu beaucoup de son ampleur. Il se réduit principalement aux enquêtes portant sur l'unité nationale. On ne se défend plus sérieusement contre la divulgation des autres résultats de sondages, même si les choses tardent parfois. D'ailleurs, aucun argument sérieux ne peut être invoqué pour défendre cette thèse.

De nombreux journalistes se demandent pourquoi les résultats de sondages sur l'opinion publique ne sont pas à la disposition de tous. Certains se plaignent de devoir sonner à toutes les portes et déployer des efforts inouïs pour en obtenir quelques-uns. Le Commissaire à l'information les comprend bien.

En effet, les médias ne se plaignent pas d'être inondés de données de sondages. La solution se cache peut-être là. Rien ne provoque aussi rapidement le désintérêt des journalistes que la surabondance de renseignements sur un sujet. Cela banalise et démystifie les faits à tel point qu'on en vient à y voir de la propagande. Les journalistes se sentent utilisés. Imaginez la réaction si le gouvernement exigeait des médias qu'ils publient les résultats des sondages dans l'intérêt public. Achetez de l'espace publicitaire, diraient-ils.

Pourtant, le gouvernement soutient que, si les Canadiens apprenaient ce que les sondages révèlent sur ce qu'ils pensent des questions constitutionnelles, sa capacité de mener les relations fédérales-provinciales en souffrirait. C'est avec de tels arguments que le Bureau du Conseil privé (BCP) a retardé ou refusé la communication, à des journalistes et à d'autres personnes, des résultats, voire des *questions* de certains sondages.

Ce qui est paradoxal ici, sinon contradictoire, c'est que ce refus a pour fond de scène la propre intention maintes fois répétée et les efforts sans précédent du gouvernement de soumettre le processus de renouvellement de la constitution, sans fard, aux regards du public. Bien que cette louable intention n'ait aucune conséquence juridique sur la décision de communiquer certains renseignements aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, on admettra volontiers qu'il y a là une contradiction inhérente et que le Bureau du Conseil privé devrait appuyer la louable intention que professe le gouvernement lui-même. Comment s'étonner du cynisme de l'opinion publique?

Au moment où paraîtra ce rapport, il est à espérer que la question des sondages d'opinion aura été résolue. Si nous évoquons ce dossier dans les premières pages de notre rapport, c'est que nous voyons dans cette simple affaire une sévère mise à l'épreuve de l'engagement en faveur de la transparence du gouvernement, sur lequel repose la *Loi sur l'accès à l'information*.

Communiquer des renseignements que l'on souhaite rendre publics n'a rien de difficile. Divulguer des renseignements qui ne révèlent rien de gênant ne constitue pas une épreuve non plus. Mais révéler des faits qui trahissent des erreurs ou un mauvais jugement ou qui risquent de provoquer des malentendus, c'est autre chose. Disons-le d'entrée de jeu, les institutions fédérales sont soumises à cette épreuve quotidiennement; encore une fois ici, évitons de généraliser.

Les mots magiques que l'on retrouve dans des centaines de reportages, «d'après des renseignements obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*», témoignent en eux-mêmes pour les fonctionnaires qui, malgré les désagréments que leur ministère peut subir, respectent la loi et font en sorte qu'elle fonctionne.

Voici, pris au hasard, quelques échantillons des révélations attribuables à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*: les consignes données par le Cabinet à la Gendarmerie Royale du Canada en vue de l'obtention de renseignements sur le mouvement séparatiste au Québec; une vérification interne de Revenu Canada où il est question des difficultés des percepteurs d'impôt soumis à un nouveau régime les obligeant à traiter les contribuables avec ménagement; des notes et lettres portant sur l'admission au Canada de l'ancien ambassadeur iraquien Mohammed Al-Mashat; 17 études fondamentales sur les effets du libre échange; les chiffres d'Emploi et Immigration sur les sommes dépensées pour la création d'emplois dans la circonscription du Premier ministre; un rapport des Affaires extérieures sur le pourcentage de vins canadiens servis dans 69 missions diplomatiques (17 p. 100).

Intéressants ou futiles, des faits sont rendus publics couramment, au jour le jour. La plupart du temps, le Commissariat n'est même pas au courant des demandes avant que les articles ne paraissent: si aucune plainte n'est reçue, aucune intervention n'a lieu. Peut-être certains de ces renseignements auraient-ils pu être divulgués sans demande officielle. Mais peut-on douter que, sans la *Loi sur l'accès à l'information*, une bonne partie de ce qui est communiqué aujourd'hui n'aurait jamais été mis au jour? Et, il faut le rappeler, les médias ne représentent que 10 p. 100 des demandeurs officiels d'information. Simplement, ils sont les utilisateurs les plus visibles. Les demandeurs du monde des affaires et des entreprises (54 p. 100) ne s'empressent pas de publier les précieuses données qu'ils obtiennent. Voilà qui répond à ceux (ils sont de moins en moins nombreux) qui affirment que la loi ne fonctionne pas.

Revenons aux sondages d'opinion. Voici une affaire qui illustre les complications qui peuvent se présenter lorsque les gens cherchent à tromper.

À un journaliste qui avait demandé la communication des résultats d'une certaine enquête sur l'unité nationale, le BCP avait déclaré ne les avoir pas encore reçus de la maison de sondages. Incrédule, le journaliste porta plainte auprès du Commissaire. L'enquête confirma l'existence d'un système conçu pour éviter de satisfaire à la loi sur l'accès, en retardant artificiellement la transmission des documents relatifs aux sondages. Les fonctionnaires se faisaient communiquer oralement les résultats, tandis que les documents à l'appui restaient en possession de la maison de sondages, pour livraison ultérieure.

Le Commissaire conclut que les documents ayant servi à informer les fonctionnaires relevaient effectivement du BCP, même s'ils se trouvaient matériellement entre les mains de la maison de sondages. Ajoutons, au crédit du BCP, qu'il reprit les documents et les traita pour appliquer la loi. Mieux, il s'engagea à cesser cette pratique.

Quoi qu'il en soit, il est décevant de voir ceux que l'on appelle les ministères «phares», si soumis qu'ils soient à toutes sortes de pressions, ne pas donner l'exemple aux autres institutions du gouvernement en ne respectant ni l'esprit ni la lettre de la loi concernant l'accès à l'information. Le Bureau du Conseil privé, qui est le ministère du Premier ministre, et le Conseil du Trésor, qui est légalement investi de la mission de veiller à la bonne application de la loi dans l'ensemble de l'administration publique, ont tout simplement le devoir moral de montrer la voie.

Mais la patience a sa récompense. À la fin de l'année visée par le rapport, le Commissaire a appris de source officielle que le gouvernement envisageait sérieusement la mise en place d'un mécanisme qui rendrait les sondages d'opinion plus faciles d'accès. Cette décision signifierait que les résultats de ces études seraient rendus publics d'office (aucune demande nécessaire!). Cela constituerait, bien entendu, un important pas dans la bonne direction. Rien n'a encore été arrêté définitivement. Toutefois le Commissaire, convaincu qu'il s'agit là d'un projet sérieux, applaudit à l'initiative et en souhaite la réalisation. Un round de gagné pour l'accès à l'information.

Même les optimistes parmi nous ne doivent pas s'attendre à des miracles. Le gouvernement reste convaincu que les résultats des sondages concernant l'unité nationale ne doivent pas être communiqués au public: la publication automatique envisagée ne les touchera pas, semble-t-il. De même, le gouvernement pourrait se réserver le droit de soustraire à la communication certaines portions d'autres sondages, en des circonstances exceptionnelles. À tout prendre, cependant, si le gouvernement s'engageait à pratiquer une plus grande transparence dans le domaine des sondages, ce serait déjà un progrès important et substantiel.

Nous sommes à la mode

La *Loi sur l'accès à l'information* est assez puissante pour que ceux qui cherchent à entretenir le secret (injustifié) rencontrent de multiples ennuis. Il est de plus en plus manifeste que, si l'accès peut être retardé, il peut rarement être entièrement refusé. Bien sûr, le retard équivaut souvent à un refus. Mais il est possible de contrer les retards, et nous comptons bien le faire — notre plan d'attaque est exposé plus loin dans ce rapport.

Au cours de la dernière année, on ne compte qu'un seul cas (sur 877 plaintes) où une institution fédérale a refusé d'appliquer une recommandation du Commissaire et de communiquer des renseignements supplémentaires (pour ceux que cela intéresse, il s'agissait de la Banque fédérale de développement). Au chapitre des exceptions, l'expérience nous apprend que les ministères finissent par communiquer ce que la loi exige (du moins, dans les cas dont le Commissaire a connaissance, soit lorsqu'il y a plainte). Encore un round de gagné.

Voici un autre témoignage réconfortant, d'une provenance inattendue: le commentaire indépendant et non sollicité contenu dans le *Stylebook* (guide du rédacteur) de l'agence Canadian Press (CP). Cette bible de la correction journalistique («évitez de reproduire le jargon qui, souvent, coule d'abondance dans les communiqués du gouvernement et les déclarations des fonctionnaires», y lit-on) consacre trois pages (303-305) à l'accès à l'information. L'ouvrage est réaliste, soulignant que (traduction) «les lois fédérale et provinciales concernant l'accès sont plus utiles à l'historien qu'au journaliste» et en citant les exceptions en vertu desquelles les renseignements peuvent être retenus. Puis, il émet l'opinion la plus positive (pour ne pas dire enthousiaste) que l'on puisse attendre de la part de journalistes. Voici ce qu'on y trouve sous la rubrique «Ce que vous pouvez obtenir»:

> (traduction)
> «Certains renseignements sont faciles à obtenir.
>
> 1. Ce qui se passe: les faits entourant presque tout ce que l'administration publique fait.
>
> 2. Qui dit quoi aux gouvernements: recherches sur l'opinion publique, y compris les sondages menés auprès de la population, de groupes choisis et de divers experts.

3. La façon dont les fonds et l'énergie sont dépensés: études de vérification, détails sur les modalités des dépenses et évaluations concernant l'efficacité des ministères et des programmes.

4. Qui est allé où et quand: les dépenses administratives engagées pour divers postes comme les honoraires et les clauses des contrats des experts-conseils, les frais de représentation ou de déplacement, le coût des conférences.

5. Qui a écrit quoi et quand: notes et rapports, dont certains sont amputés de renseignements très importants. Ces documents doivent relever d'un ministère ou d'un organisme visé par la loi. Il ne peuvent appartenir à quelqu'un d'autre.»

Tout cela n'est peut-être pas toujours si «facile» à obtenir — en ce qui concerne notamment les recherches sur l'opinion publique. En tout cas, il faut reconnaître que nous avons progressé, puisque certains documents, très jalousement gardés avant la *Loi sur l'accès à l'information*, sont maintenant considérés comme «faciles à obtenir». La CP ajoute toutefois une sage exhortation à la patience:

> «Rappelez-vous que ces lois existent depuis moins de dix ans. Dans les autres pays où des lois analogues sont en vigueur, il a fallu une génération pour qu'elles soient appliquées effectivement.»

Que les journalistes et tous ceux qui ont déjà été frustrés dans leur recherche d'information se consolent donc. Qu'ils se rappellent aussi que seulement une douzaine de pays ont eu assez de courage pour adopter une telle loi. Qu'ils sachent qu'au Canada, autrefois, il n'y avait pas de droit à l'information du gouvernement. L'accès aux renseignements des pouvoirs fédéraux pouvait être accordé ou refusé arbitrairement. Cela dépendait du bon vouloir du fonctionnaire responsable: si le demandeur lui était sympathique ou antipathique; s'il jugeait l'information suffisamment anodine pour la laisser sortir au grand jour; s'il était bien luné ce jour-là. C'était tout à fait aléatoire.

La Terre promise d'un monde où l'accès serait parfaitement respecté n'est pas pour demain. D'ici là, nous pouvons toutefois nous féliciter que le droit d'accès soit inscrit dans la loi. Il n'est plus fonction des relations que l'on a en haut lieu ni des raisons pour lesquelles on souhaite consulter un document. Les règles du jeu sont, sinon toujours observées, du moins bien établies.

Il subsiste une certaine mauvaise volonté, c'est vrai. Mais la loi canadienne est une concrétisation extraordinairement généreuse du droit de savoir des gens. Elle est aussi un acte de foi dans les avantages qu'il y a à informer les citoyens.

Les gouvernements autoritaires, les rois ou les despotes ne se soumettraient pas à des lois sur la liberté d'accès à l'information. Seuls une poignée de gouvernements démocratiquement élus acceptent les rigueurs de la transparence. Ils ont donné force de loi au conseil d'un des Pères de la confédération américaine, James Madison, qui disait (traduction) «les peuples qui entendent se gouverner eux-mêmes doivent s'armer du pouvoir que donne la connaissance.»

Plus près de nous, l'historien américain Henry Steele Commanger a fait remarquer que la génération de Madison (traduction) «considérait le fait de gouverner dans le secret comme l'un des instruments de la tyrannie dans l'ancien monde et qu'elle avait adopté pour principe qu'une démocratie ne peut fonctionner à moins que le peuple soit autorisé à savoir ce que son gouvernement se propose de faire.» Pourtant, il a fallu attendre 1966 pour que même les Américains, avec leur grande tradition de transparence gouvernementale, se rendent compte que la noblesse des sentiments et des aspirations, et peut-être surtout cette noblesse des sentiments et des aspirations, a besoin de la loi pour la soutenir.

Le Canada n'est pas un pays qui embrasse les causes, même bonnes, sans un temps de réflexion. Ce n'est que le 1er juillet 1983, après l'héroïque croisade personnelle de Gerald («Ged») Baldwin que la *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur. Le nom de Ged Baldwin nous revient en mémoire aujourd'hui non seulement pour rappeler ce fait historique, mais pour souligner, avec regret, qu'il nous a quittés en décembre dernier. Dans sa grande modestie, il n'y aurait jamais prétendu, mais à lui seul il a été l'irrésistible force qui devait inspirer le droit canadien en matière d'accès à l'information. Il a montré ce qu'un simple député, isolé et, de surcroît, membre de l'opposition, pouvait accomplir pour une bonne cause, avec beaucoup de volonté. Si les médias sont les plus passionnés et les plus visibles défenseurs des droits d'accès aujourd'hui, l'initiative n'est pas venue d'eux, mais de Ged Baldwin. Cette loi restera un monument à sa mémoire.

Retards: le problème

Dans le mécanisme de l'accès, les retards peuvent survenir en trois endroits: dans les ministères, lorsque les délais légaux de réponse ne sont pas respectés; au Commissariat, lorsque les plaignants sont forcés d'attendre trop longtemps le résultat des enquêtes; enfin, à la Cour fédérale, lorsque les différends sur l'accessibilité de certains documents traînent pendant des années avant d'être enfin instruits et réglés. La réduction de ces retards est maintenant la priorité absolue du Commissaire à l'information. Aussi, un plan d'action a-t-il été élaboré et sera-t-il vigoureusement mis en oeuvre pour régler ce problème.

L'une des principales raisons pour lesquelles le public a une opinion défavorable de la loi sur l'accès, c'est le temps que mettent les institutions fédérales pour répondre aux demandes de communication. En 1990-1991 (l'année la plus récente pour laquelle nous disposons de statistiques du Conseil du Trésor), 44,5 p. 100 de toutes les demandes présentées en vertu de la loi n'ont pas fait l'objet d'une réponse dans le délai légal de 30 jours; dans 18,1 p. 100 des cas, il a fallu entre 30 et 60 jours et dans 26,4 p. 100, plus de 60 jours. Lorsque les chiffres concernant l'année («de crise») visée par ce rapport sortiront, on constatera sûrement un recours encore plus grand aux prolongations de délais.

En données absolues, le problème s'aggrave, puisque chaque année le nombre de demandes d'accès déposées augmente de près de 10 p. 100. Davantage de demandes sont retardées et les retards sont de plus en plus longs. Un double recul!

Neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi, certaines institutions gouvernementales ne possèdent apparemment pas encore l'infrastructure (gestion des documents, formation et ressources humaines) pour fournir au public canadien le service «d'information» que la loi les oblige à fournir. Ainsi donc, alors que des millions de Canadiens obtiennent passeports, dégrèvements fiscaux, prestations, permis et numéros d'assurance sociale plutôt facilement et rapidement, le nombre relativement petit (11 903 en 1990-1991) de personnes qui exercent leur droit de demander à consulter les documents du gouvernement n'obtiennent, au mieux, qu'un service inégal. Piètre bilan, qui traduit un refus de respecter de bonne grâce le «droit de savoir» que le Parlement a conféré aux Canadiens.

Certains fonctionnaires font ouvertement fi du droit légal d'accès des demandeurs parce que cela convient à leur ministère. Par exemple, le ministère des Finances a informé le Commissaire qu'il ne pourrait pas satisfaire à la demande d'un certain requérant parce que le ministre était trop occupé pour autoriser la communication du dossier en question.

Un autre demandeur s'est fait répondre que son droit légal de consulter les documents serait «retardé» pour permettre au ministre — dans ce cas le ministre des Transports — de faire publiquement une annonce concernant ces mêmes documents.

Pendant combien de temps continuera-t-on d'enfreindre le droit légal d'accéder à l'information pour «ne pas déranger» les ministres ou les hauts fonctionnaires? Le respect d'une obligation légale devrait pourtant constituer une justification tout à fait suffisante pour établir des délégations de pouvoir efficaces.

Mais le tableau n'est pas entièrement négatif. De nombreux demandeurs reçoivent une réponse dans les délais prescrits. Et il existe un désir de faire encore mieux. La sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration par intérim a fait parvenir à ses gestionnaires une note de service exemplaire:

> «Au cours des quelques dernières années, le pourcentage des demandes que nous avons traitées dans le délai prévu de 30 jours est demeuré à 50 p. 100 environ, alors que dans l'ensemble du gouvernement, ce pourcentage s'est élevé à 85 p. 100 pour la même période. Cette statistique donne malheureusement l'impression qu'EIC est négligent dans ses efforts pour donner accès à ses dossiers, ce qui nous rend vulnérables aux critiques du public.
>
> J'espère donc que vous allez nous aider à améliorer notre rendement dans ce domaine en encourageant vos employés à collaborer avec l'Application des droits du public. Il ne faut pas oublier que nous sommes légalement tenus de nous conformer à la *Loi sur l'accès à l'information* et que le défaut de produire les documents pertinents dans les délais fixés par la loi va à l'encontre de celle-ci.»

Retards: vouloir c'est pouvoir

Il est possible de supprimer les retards. Ce qu'il faut avant tout, c'est la volonté d'y arriver.

Le mécanisme normal de traitement des plaintes ne permet pas vraiment au Commissaire à l'information de s'attaquer aux causes profondes des retards. Les plaignants sont relativement peu nombreux, même parmi les demandeurs mal servis. Et à supposer qu'on puisse leur donner une certaine satisfaction, le problème global n'en demeure pas moins. C'est pourquoi, au cours des années à venir, le Commissariat à l'information entend prendre deux initiatives.

Vérifications du processus

Ayant étudié les statistiques des ministères et du Conseil du Trésor et d'après l'expérience qu'il aura lui-même acquise en instruisant les plaintes, le Commissariat choisira un certain nombre de ministères et y fera enquête sur les méthodes et mécanismes en place pour répondre aux demandes d'accès. Il mesurera l'efficacité des méthodes suivies et, s'il y a lieu, suggérera des améliorations en s'inspirant de ce que font les institutions qui réussissent à traiter les demandes rapidement.

Nous souhaitons que ces vérifications soient constructives et menées dans un esprit de coopération avec les fonctionnaires responsables. Notre méthode consistera à obtenir d'abord l'assentiment et l'appui des sous-ministres et à les aider à s'acquitter plus efficacement de leur devoir en vertu de la loi. Nous n'anticipons aucune opposition. D'ailleurs, le Commissaire pourrait, si besoin était, effectuer ces vérifications en vertu de son pouvoir d'initier des plaintes.

Nous encouragerons aussi les ministères à intégrer le traitement des demandes d'accès dans leurs propres vérifications internes. Il n'est bien entendu pas nécessaire aux ministères d'attendre la vérification du Commissaire pour procéder eux-mêmes à un examen. Industrie, Sciences et Technologie Canada a déjà effectué des enquêtes internes de conformité avec les lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels. C'est là une initiative louable (qui portait aussi bien sur la théorie que sur la pratique). Une bonne vérification interne rendra inutile le recours à un long examen par un intervenant de l'extérieur.

Surveillance des avis de prolongation

D'après la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions fédérales doivent aviser le Commissaire chaque fois qu'elles entendent reporter de plus de 30 jours le délai de réponse de base, qui est lui-même de 30 jours. Dans le passé, ces avis ne déclenchaient aucune mesure de la part du Commissaire. Ils auraient dû le faire. Seulement en de rares cas a-t-on donné suite. Cette époque est révolue.

Dans la mesure où nos ressources limitées nous le permettront, nous serons plus attentifs aux avis de prolongation. Un suivi sera exercé afin de vérifier si les prolongations demandées sont légitimes et raisonnables, et nous nous assurerons que les nouveaux délais soient respectés. De plus, les résultats de ces contrôles pèseront lourd dans l'établissement des priorités pour les vérifications et dans l'amélioration systémique du temps de réaction des ministères.

Retards: le Commissariat

Au cours de l'année visée par le rapport, nous avons beaucoup progressé en ce qui concerne le temps consacré à l'instruction des plaintes. En moyenne, il a fallu 4,9 mois pour mener une enquête, contre 7,4 mois l'année dernière. Les plaintes portant sur des exceptions contestées ont demandé 7,2 mois en moyenne, celles sur les retards, 2,6 mois et celles sur les frais, 2,4 mois.

Ces délais seront améliorés. Pour la fin de 1992-1993, nous visons un maximum de 4,5 mois pour la conduite des enquêtes, période dans laquelle nous incluons un objectif d'un mois pour les retards.

Pour y arriver, il nous faudra adopter un rythme qui ne sera peut-être pas toujours fonction des préférences et des convenances des ministères visés par les plaintes. Nous espérons que les fonctionnaires comprendront les raisons de l'accélération du processus d'enquête et qu'ils seront coopératifs.

De part et d'autre, des ajustements seront nécessaires. Néanmoins, il est fini le temps où l'enquêteur mettait son dossier de côté jusqu'à ce que le fonctionnaire juge bon de revenir vers lui avec les documents ou les renseignements demandés. Nous continuerons de privilégier l'absence de formalités à une stricte conformité à la lettre de la loi. Mais nous n'hésiterons pas à invoquer nos pouvoirs officiels pour faire avancer une enquête, si cela apparaît nécessaire, afin que les clients soient servis dans des délais raisonnables.

Il convient toutefois de souligner que le temps consacré aux enquêtes n'est qu'un critère parmi d'autres de la qualité du service. Le désir de procéder rapidement ne nuira pas à l'exhaustivité, à l'équité et à la productivité de nos enquêtes.

Un dernier mot sur le «style» des enquêtes. La préférence du Commissaire pour l'absence de formalités (les fouilles à l'improviste, les assignations, l'assermentation de témoins et la tenue d'audiences étant réservées aux cas désespérés) n'est rien d'autre qu'une préférence pour l'efficacité.

L'expérience a prouvé l'efficacité de l'absence de formalités. Elle permet de s'attaquer aux problèmes au niveau où ils se produisent et, dans l'idéal, de les résoudre sans délai, au cours de l'enquête. On a constaté que les chances de résoudre les problèmes et de redresser les erreurs étaient meilleures lorsque les fonctionnaires responsables avaient la possibilité d'apporter eux-mêmes les correctifs. La procédure, en revanche, provoque la prise de positions fermes (et indéfectibles) dès le départ.

L'absence de formalités sert aussi à créer un climat de confiance entre la fonction publique et le Commissariat. Mais ce climat est facile à détruire s'il existe des empêchements à une communication honnête; si les enquêteurs ont l'impression qu'on les gêne dans leur travail ou qu'on les induit en erreur. L'absence de formalités porte ses fruits, et il faut en accorder une bonne part du crédit aux nombreux fonctionnaires qui, en vrais professionnels, ont si bien collaboré avec le Commissariat.

Retards: la Cour fédérale

Le Commissaire et les demandeurs d'accès lésés ont le droit de recourir à la Cour fédérale du Canada, lorsqu'une institution refuse la communication de certains documents. De même, les entreprises et les particuliers qui ont fourni des renseignements au gouvernement peuvent demander à ce tribunal d'en empêcher la divulgation lorsqu'une institution s'apprête à le faire. Ainsi donc, la célérité de cette procédure judiciaire fait partie intégrante de l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information*.

On n'a pourtant jamais étudié la façon dont ces dossiers se règlent. C'est pourquoi le Commissariat a entrepris et mené à terme, au cours de l'année visée par ce rapport, une recherche détaillée sur le traitement des affaires relatives à l'accès (et, par la même occasion, aux renseignements personnels) par la Cour fédérale.

Les résultats en sont inquiétants, sinon très étonnants.

Entre 1983 (entrée en vigueur de la loi) et le 26 août 1991, la Cour fédérale a été saisie de quelque 309 affaires en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*: 58 ont fait l'objet d'une décision et 156, d'un retrait ou d'un abandon, tandis que 95 sont encore en instance.

En moyenne, il a fallu 28 mois pour régler les affaires portées devant le tribunal par le Commissaire, 14 mois pour les recours exercés par des particuliers, et 22 mois lorsqu'il s'agissait de tiers qui voulaient empêcher une communication.
À propos des 95 affaires encore en suspens, on remarque un fait étonnant: dans 79 de ces cas, le gouvernement (qui est toujours l'intimé) n'a même pas déposé de réponse au premier avis de motion (recours), en dépit du fait que plus de 13 mois se sont écoulés en moyenne depuis que le recours a été intenté.

La conclusion s'impose: il faudra améliorer la façon dont le tribunal instruit les dossiers portant sur l'accès, et le ministère de la Justice (ayant droit du gouvernement dans presque toutes ces affaires) devra les défendre plus efficacement.

Cette apparente apathie du ministère de la Justice est particulièrement troublante dans les dossiers où est invoqué l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces cas se produisent seulement quand le gouvernement juge que le demandeur est en droit de consulter les documents d'un tiers et que ce tiers demande au tribunal d'en bloquer la divulgation. Sur 206 cas de ce genre, 69 restent en suspens. Ces derniers sont devant le tribunal depuis 16 mois en moyenne. Et, pour 63 d'entre eux, le ministère de la Justice n'a même pas déposé de réponse au recours.

C'est une remarque de M. le Juge Décary, citée ici l'année dernière, qui nous a poussés à cette recherche. «La tâche des responsables aurait été plus facile si la cour avait adopté des "règles de pratique spéciales", comme l'article 45 de la loi lui demande de le faire», avait-il affirmé. Jouissant d'un rôle unique à l'égard de la loi, le Commissariat à l'information a pris la liberté de rédiger un ensemble de règles à l'intention de la Cour. L'objectif fondamental de ce projet était de ramener à six mois le délai maximum entre le dépôt et l'étude des recours en révision.

Avant que les règles ne soient soumises au Comité des règlements de la Cour fédérale, elles ont fait l'objet de vastes consultations avec des membres de la communauté juridique de tout le pays, un certain nombre de juristes travaillant dans l'administration publique et plusieurs particuliers qui connaissent les lois sur l'accès et la protection des renseignements personnels. Il appartient bien entendu à la Cour fédérale de décider si ces règles seront adoptées. Cette démarche a été faite dans l'espoir d'aider ce tribunal et toutes les parties intéressées à faire en sorte que, dans ce volet du système, la justice ne soit pas bafouée pour cause de retard. On peut obtenir de plus amples renseignements sur les règles proposées en s'adressant au Commissariat.

Éviter le recours aux tribunaux

L'éventualité de subir des retards inopportuns a été l'une des raisons majeures, quoique non la principale, qui ont poussé le Commissariat à ne s'adresser au tribunal que rarement et en dernier ressort. La raison principale est une question de principes.

En décidant de confier le règlement des différends en matière d'accès à un ombudsman indépendant, le Parlement a indiqué qu'il privilégiait une administration non judiciaire du régime de l'accès à l'information. Même si la conception de la loi canadienne a été influencée par la *Freedom of Information Act* des États-Unis, le Parlement a expressément exclu l'idée d'obliger les demandeurs insatisfaits à chercher réparation auprès des tribunaux du réseau fédéral, comme le fait la loi américaine.

D'après la loi canadienne, les utilisateurs mécontents ont le droit de s'adresser au tribunal, mais seulement après que l'ombudsman à l'information ait eu la possibilité de se pencher sur l'affaire et, si certains droits ont été enfreints, de faire prendre des mesures correctives (par persuasion).

Pour l'ombudsman, l'idéal serait que toutes ses recommandations soient appliquées et que les recours judiciaires soient entièrement évités. Le nombre de cas qu'un commissaire à l'information porte devant les tribunaux peut être considéré comme un indicateur de son succès. Aussi, le système contient-il son propre dispositif de protection contre un éventuel «relâchement» de l'ombudsman à l'égard du gouvernement. Les plaignants qui n'obtiennent pas satisfaction auprès du Commissaire ont le droit d'aller devant les tribunaux.

L'ingrédient principal de l'efficacité pour un ombudsman, ce sont des communications aisées qui vont dans les deux sens. Mais les institutions fédérales seront peu portées à communiquer sérieusement en cas de différend, si de nombreux litiges antérieurs leur donnent à penser que toute négociation n'est qu'une formalité vide de sens qui les mènera inévitablement au palais de justice.

Lorsque l'administration publique refuse de communiquer, il faut reconnaître que l'ombudsman devient inutile, si compétent, si convaincu et si juste soit-il. Mais le gouvernement n'oppose pas un tel refus et, tant que ce sera le cas, l'actuel Commissaire continuera de considérer chaque recours judiciaire comme un échec. Et il s'attend à ce que le gouvernement adopte la même attitude, afin de permettre au processus de médiation de continuer à fonctionner. Que personne ne s'illusionne: il n'est pas question que le Commissaire tolère des infractions pour éviter de demander l'aide des tribunaux!

Au cours de l'année visée par le rapport, aucune action judiciaire n'a été entamée par le Commissaire. En supposant que ce soit là un critère, la méthode porterait donc ses fruits. De fait, à l'examen des décisions de la Cour fédérale, on constate que celle-ci est généralement du même avis que le Commissaire quant à la communicabilité des documents demandés. En effet:

— quand le gouvernement s'oppose à la divulgation, il a généralement raison;

— quand le Commissaire réclame la divulgation, il a généralement raison;

— quand le tiers s'oppose à la divulgation, il a généralement tort;

— quand un demandeur réclame la divulgation, il a généralement tort.

Les quatre affaires, portées devant la Cour fédérale par l'ancienne Commissaire et qui y étaient encore, ont été retirées. En deux des cas, le gouvernement a consenti à appliquer les mesures correctives initialement recommandées par la Commissaire. Dans les deux autres cas, les décisions s'étaient opposées à ses recommandations au niveau de la première instance. En l'espèce, l'actuel Commissaire a jugé qu'il n'était ni justifié juridiquement ni utile pour l'application future de la loi sur l'accès de continuer à dépenser les deniers publics sur cette question. Les plaignants ont consenti au retrait.

Pour ceux que les questions d'argent intéressent, disons que la nécessité décroissante de s'adresser aux tribunaux a des répercussions directes sur l'état des finances. Entre 1985 (date à laquelle des dépenses juridiques ont été engagées pour la première fois à l'extérieur) et 1991, les honoraires versés annuellement par le Commissariat s'élèvent en moyenne à 200 000 $. Le sommet se situe en 1989-1990 avec 367 000 $. Entre ces niveaux et les 33 200 $ dépensés pendant l'année visée ici, la différence est dramatique et les économies considérables pour le seul Commissariat. Si l'on voulait calculer le total des dépenses juridiques évitées, grâce à une approche moins litigieuse, dans l'ensemble du système, les résultats se situeraient dans les millions de dollars.

Interventions: au-delà des règles

L'effort visant à accélérer le règlement des recours en révision devant la Cour fédérale ne se limite pas à la proposition de nouvelles règles. Ainsi, le Commissaire demandera à la cour l'autorisation d'intervenir dans certaines affaires qui ont été intentées (aux termes de l'article 44 de la loi) par des entreprises tierces pour empêcher la divulgation de renseignements aux demandeurs.

On enregistre de plus en plus d'affaires (206 en août 1991) dans lesquelles des entreprises qui ont fourni des renseignements au gouvernement demandent au tribunal de bloquer la communication à laquelle le gouvernement s'apprête à procéder en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certes, de tels cas ne se présentent que lorsque le gouvernement «souhaite» divulguer des renseignements (étant arrivé à la conclusion que la loi ne lui permet pas de les retenir), mais celui-ci fait rarement preuve d'une grande conviction, du moins si l'on en juge par l'ardeur que met le ministère de la Justice à défendre sa position.

Pour sa part, bien entendu, le tiers n'a pas intérêt à ce que la révision par la cour se fasse rapidement. Les retards jouent en sa faveur, puisqu'il ne souhaite pas la divulgation. Les demandeurs ont le droit de devenir parties dans les affaires relevant de l'article 44, mais ils ont rarement les moyens de le faire. D'ailleurs ne supposent-ils pas que le gouvernement est là pour défendre le droit d'accès? Par conséquent, dans les affaires concernant l'article 44, l'habituelle tension entre parties opposées, qui sert à hâter le processus d'instruction et de décision, est absente. Quoique non surprenant, il n'en est pas moins préoccupant que, même si seulement cinq pour cent des recours exercés en vertu de l'article 44 aboutissent à une ordonnance empêchant la communication des documents, ces recours retardent la divulgation pendant des années.

Le Commissaire à l'information n'a joué qu'un rôle limité dans ce genre d'affaires par le passé. En fait, il est intervenu deux fois, l'une au cours de l'instruction d'une plainte et l'autre après. Habituellement, les affaires relevant de l'article 44 se situent entièrement en marge du processus relatif aux plaintes. Dans la majorité de ces dossiers, le demandeur n'a aucune plainte à formuler au Commissaire, puisque le gouvernement a décidé qu'il fallait communiquer les documents demandés. Qui plus est, le tiers qui récuse la décision a le droit d'aller devant la cour sans que jamais le cas ne soit examiné par le Commissaire.

Ces regrettables retards indiquent peut-être qu'il y a un rôle pour le Commissaire dans les dossiers concernant l'article 44, même s'ils ne font pas l'objet d'une plainte. En intervenant dans de tels dossiers, le Commissaire pourrait rétablir la «tension» nécessaire pour accélérer le processus.

Bien entendu, il ne conviendrait pas que le Commissaire prenne alors parti pour un côté ou l'autre. N'ayant pas fait enquête ni examiné les documents en question, il pourrait difficilement plaider la divulgation ou la non-divulgation.

Sa présence, toutefois, rappellerait aux parties et à la cour la directive du Parlement voulant que ces recours soient «entendus et jugés en procédure sommaire» (article 45). Les moyens d'enquête et les compétences du Commissariat seraient aussi à la disposition de la cour pour l'aider de la façon que celle-ci jugerait appropriée.

Étant donné que la loi autorise expressément le Commissaire à comparaître, moyennant autorisation, dans toute affaire concernant l'article 44, il semble que le Parlement ait prévu le déroulement envisagé ici. Il faudrait néanmoins préférer les solutions systémiques au problème des retards.

Le Commissaire espère qu'à plus long terme ses interventions deviendront inutiles, la Cour fédérale ayant adopté des règles spéciales et le ministère de la Justice ayant renouvelé sa volonté de traiter en priorité les dossiers concernant l'article 44.

Intérêt commercial et intérêt public

L'accroissement du nombre d'entreprises qui veulent empêcher des divulgations s'accompagne (et résulte peut-être) d'une augmentation des demandes présentées par des entreprises qui veulent des renseignements sur d'autres entreprises. Comme nous le soulignions déjà en 1990-1991, 54 p. 100 de toutes les demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* émanent d'entreprises. Certains y voient la preuve que la loi ne sert plus l'objectif pour lequel elle a été conçue: comme si les entreprises ne faisaient pas partie du public et ne payaient pas de taxes. Plutôt que d'ouvrir au public une fenêtre sur les agissements du gouvernement, disent les tenants de cette position, la loi est en train de devenir un instrument pour les entreprises qui espionnent leurs concurrents.

La part de vérité que contient cette affirmation est beaucoup moins importante qu'on pourrait le croire à prime abord. Certes, les gens d'affaires s'intéressent de plus en plus aux renseignements fournis au gouvernement par les sociétés privées — sur des sujets fort divers: médicaments, lignes aériennes, pesticides, armes, prothèses, produits alimentaires, contrats de services, contrats d'informatique, modalités des appels d'offres; la liste est longue.

Le demandeur du monde des affaires, comme tout autre, a le droit de recevoir et d'utiliser de tels renseignements pour quelque motif que ce soit, y compris son propre intérêt. Ce que ne reconnaissent pas les opposants à cette pratique, c'est qu'il peut aussi être dans l'intérêt public que des utilisateurs commerciaux acquièrent ces renseignements. L'établissement des prix dans les contrats du gouvernement pourrait en devenir plus compétitif; que les entreprises se surveillent les unes les autres, cela peut aussi profiter aux consommateurs.

Mais il y a plus. Quiconque a suivi la controverse sur les implants mammaires en gel de silicone comprend que, lorsqu'il s'agit de transparence, «l'intérêt public» ne se limite pas à l'information concernant le gouvernement. Le public a intérêt à savoir ce que le gouvernement sait sur les entreprises, et cela dépasse de beaucoup «l'espionnage» entre concurrents.

Le paragraphe 20(6) dispose que les institutions fédérales peuvent divulguer les renseignements qui risquent de nuire à une entreprise privée «pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.»

Les limites de cette dérogation à «l'intérêt public» se font sentir de plus en plus. On conçoit mal pourquoi la loi ne permettrait pas la divulgation de renseignements fournis par des tiers chaque fois que l'intérêt public à les communiquer l'emporte sur le préjudice qui puisse vraisemblablement en résulter. Pour l'instant, cet intérêt public doit concerner «la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement». Un exemple illustrera les limites de ce critère.

Un demandeur — pharmacien — peu convaincu de la valeur d'une certaine pommade vendue comme médicament contre le «bouton de fièvre» (nom commun de l'herpès labial), demanda à Santé et Bien-être social Canada de lui communiquer les documents prouvant l'efficacité du produit, que le fabricant avait dû déposés pour obtenir l'autorisation gouvernementale en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*. Rien n'indique que le produit puisse constituer une menace pour la santé publique, mais certaines autorités médicales sont d'avis qu'il ne possède aucune vertu curative. D'après un article récent du *Globe and Mail* intitulé (traduction) «Contracté pour la vie et scellé par un baiser», l'un des grands experts canadiens dans le domaine du virus de l'herpès qui est à l'origine du bouton de fièvre, aurait déclaré: «Aucun de ces produits n'a sur le bouton de fièvre actif le moindre effet qui puisse être démontré par des essais cliniques et qui ait fait l'objet d'un examen critique par des scientifiques.»

À cause de l'étroitesse de la dérogation à l'intérêt public prévue dans la loi, les renseignements que Santé et Bien-être social a en sa possession (et sur lesquels ce ministère s'est fondé pour approuver le produit) demeurent secrets. Pourtant le public n'a-t-il pas intérêt à savoir si ce produit est ou non un remède de charlatan? Faut-il toujours que ce soit à l'acheteur de faire attention? Ce cas met en lumière une lacune de la loi, et le Parlement devrait s'y intéresser.

Un mot en faveur des professionnels de l'accès

Un sondage mené par le Conseil du Trésor auprès de 34 coordonnateurs de l'accès il y a quelques années a révélé que bon nombre d'entre eux avaient de la difficulté à trouver le point d'équilibre entre leur loyauté envers le gouvernement et le «droit de savoir» du public. Certains craignaient même, en tant qu'intermédiaires, de devenir les boucs émissaires d'une clientèle insatisfaite.

Ils devraient pourtant savoir — et leurs supérieurs aussi — que le Commissaire à l'information est pour eux un allié indéfectible qui estime être à leur service tout autant qu'à celui des plaignants. Les coordonnateurs sont déchirés car ils doivent servir deux causes parfois opposées: les positions de leur institution et les droits d'accès du public. Peu de postes dans la fonction publique sont aussi exigeants, peu demandent que le titulaire ait une connaissance plus approfondie de son ministère et une confiance plus absolue de ses supérieurs.

Toutes des raisons pour lesquelles les coordonnateurs doivent avoir un accès direct aux échelons les plus élevés de leur institution. Nous nous réjouissons que beaucoup profitent maintenant d'un tel accès et occupent une position plus haute dans la structure administrative. Un grand nombre, toutefois, demeurent à des niveaux ou dans des situations hiérarchiques qui leur assurent peu d'influence et d'occasions d'être la conscience de leur ministère en matière de transparence.

Il ne s'agit pas là des paroles diplomatiques d'un Commissaire qui chercherait ici les bonnes grâces des coordonnateurs. Le Commissaire a fait parvenir le même message par lettre à un membre du Cabinet:

> (traduction)
> «Les coordonnateurs de l'accès sont bien mal placés, dans le meilleur des cas. Ce sont eux qui subissent au premier chef les pressions (des demandeurs et des enquêteurs) en faveur de la divulgation des documents et celles (des gestionnaires et de l'état-major politique) en faveur de leur rétention. Les meilleurs coordonnateurs s'attachent à faire en sorte que soit remplie l'obligation qu'a leur ministre de respecter la loi sur l'accès.

Faute de coordonnateurs qui ont ce courage et cette volonté, les ministres risquent bien plus que les ennuis temporaires que pourrait leur causer la communication d'un document embarrassant. Et pourtant, les ministres ne pourront compter sur le dévouement et la conviction de leurs coordonnateurs que si ceux-ci sont soigneusement entourés, soutenus et protégés par les plus hauts responsables des ministères.»

On peut dire ceci: sans la conscience professionnelle des coordonnateurs, aucun commissaire à l'information n'a la moindre chance de faire avancer les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information*; aucune institution ne pourra prétendre la respecter.

Un conseil à l'intention des coordonnateurs

Pour éviter le recours aux tribunaux, le Commissariat devra convaincre du bien-fondé de ses opinions les institutions et les coordonnateurs d'abord, et les plaignants ensuite. Il faudra peut-être plaider auprès des institutions pour leur faire divulguer des renseignements qu'elles protègent. De même, les plaignants ne seront pas nécessairement convaincus qu'on leur a accordé tout ce à quoi ils ont droit en vertu de la loi et qu'en portant leur cause devant la Cour fédérale (ce qui est leur droit, et ils en sont toujours informés), ils n'ont guère de chances d'obtenir quoi que ce soit si ce n'est un litige stérile et des frais.

Dans les lettres par lesquelles il fait part de ses conclusions aux plaignants, cela même s'il ne peut pas donner suite aux plaintes, le Commissaire critique parfois les ministères, au risque de se mettre ceux-ci à dos. C'est un peu comme un policier qui fait une remontrance au lieu d'imposer une amende. Les ministères ne doivent pas adopter une attitude trop défensive, ni se montrer réticents à situer dans un contexte significatif les documents qu'ils communiquent.

Le fait pour une institution de fournir des explications ne signifie pas qu'elle fait des excuses au demandeur ou qu'elle en dit trop. Explications et contexte rendent les documents plus compréhensibles — ce qui profite à tout le monde. Un conseil aux coordonnateurs: ne soyez pas des intermédiaires muets.

L'accès et la vie privée — faut-il les marier?

Dans son budget de février, le gouvernement a rendu publique son intention de fusionner les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Depuis leur création en 1983, les deux bureaux ont toujours été rattachés dans une certaine mesure. Par exemple, ils partagent la même direction de la gestion intégrée, qui assure les services financiers, de gestion du personnel, de bibliothèque, de gestion des documents, de livraison du courrier et de réception, de même que les services administratifs (locaux, ameublement, véhicules) et de soutien en matière de télécommunications et d'informatique.

Lorsqu'il a adopté la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement a fait preuve d'une prescience remarquable. Il a en effet prévu la possibilité qu'un seul commissaire puisse cumuler la protection de la vie privée et l'accès à l'information. L'article 55 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose ce qui suit:

> «La personne nommée au poste de Commissaire à l'information aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* peut aussi être nommée par le gouverneur en conseil au poste de Commissaire à la protection de la vie privée en vertu de l'article 53 [lequel exige l'approbation préalable de la nomination par une résolution du Sénat et de la Chambre des communes].»

Cette possibilité qu'offre l'article 55 n'a encore pas été utilisée. On a suivi la théorie voulant que la vie privée et la transparence sont deux valeurs distinctes qui méritent chacune leur défenseur. En 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général s'est penché sur ce problème (*Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*) et a conclu, même à cette époque, que l'intégration était déjà trop poussée. Un cloisonnement total, voilà ce qu'il a recommandé.

Lorsqu'il a annoncé son budget, le gouvernement a indiqué que son projet n'était pas destiné d'abord à rehausser l'efficacité administrative. «Chose plus importante encore, affirmait-t-il, du point de vue de la politique publique, cette mesure favorisera l'équilibrage des deux objectifs constitués par la protection de la vie privée, d'une part, et l'accès à l'information, d'autre part. Cet équilibrage devient de plus en plus nécessaire à mesure que le Canada prend ses distances à l'égard d'une conception étroite des intérêts dans un large éventail de domaines.»

Ces mots quelque peu sibyllins veulent apparemment dire qu'il vaut mieux placer sur les épaules d'un même commissaire le fardeau de la conciliation entre les valeurs, parfois opposées, de la transparence et de la vie privée. Les ministres et leurs lieutenants se sont parfois plaints de recevoir des recommandations opposées de la part des deux commissaires et d'être ainsi placés dans une situation ingrate d'où ils ne pouvaient sortir gagnants et où ils étaient sujets aux critiques du commissaire «perdant».

Ce qui importe davantage pour le public, c'est ceci: que la demande porte sur des renseignements concernant le demandeur ou sur d'autres documents du gouvernement, la réparation des torts passera par un seul et même chemin. Cela devrait éliminer certaines confusions.

Lorsqu'il était Commissaire à la protection de la vie privée, l'actuel Commissaire à l'information, défendant son territoire et la loi, se demandait, en plaisantant un peu, si le fait d'attribuer la double responsabilité à une même personne ne risquait pas de causer chez elle une schizophrénie du travail. Vaut-il mieux faire souffrir le commissaire ou les fonctionnaires?

Bien entendu, le vieux système a du bon. Il a bien servi le Canada pendant neuf ans. Il a permis à la cause de la vie privée et à celle de la transparence d'être soutenues sans ambiguïté par des défenseurs nettement distincts. Même si les deux commissaires sont tenus par la loi d'établir un équilibre raisonnable entre les droits d'accès et les droits à la vie privée, chacun a reçu le mandat clair à la fois de prôner et de défendre l'une des deux valeurs.

Cela dit, ce que le gouvernement envisage (un seul commissaire pour l'accès et la vie privée) peut aussi s'avérer efficace. En fait, le palier fédéral est le seul exemple au Canada où la transparence et la vie privée relèvent de bureaux distincts. En Ontario et au Québec, par exemple, les droits à la vie privée et à l'accès sont courageusement et efficacement appliqués par un même commissariat.

La Colombie-Britannique envisage une structure analogue. Dans les autres provinces qui possèdent des lois sur l'accès et la vie privée, c'est un ombudsman qui s'occupe de les faire respecter. Le Comité permanent de l'Assemblée législative de l'Ontario a publié, en décembre 1991, le rapport de son examen de la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario. Le Comité s'est penché sur la question et n'a trouvé aucune raison de recommander l'affectation de commissaires distincts à l'accès et à la vie privée.

Ainsi donc, il ne semble pas exister d'argument définitif, que ce soit en théorie, en principe ou en pratique, qui aille à l'encontre de l'intention annoncée par le gouvernement de fusionner en un seul les commissariats à l'information et à la vie privée. Mais, si le Parlement approuvait un tel changement, il semblerait approprié de prévoir, en temps opportun, un examen des conséquences de la nouvelle structure par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général.

Mise en marché des renseignements du gouvernement

L'un des progrès les plus importants qui ont marqué la politique gouvernementale en matière d'information au cours de la dernière année est la reconnaissance du fait qu'il faudrait compléter par une certaine «diffusion» les droits que garantit la *Loi sur l'accès à l'information*. Bien que la loi ouvre une véritable fenêtre sur les activités du gouvernement, elle exige que les demandeurs repèrent eux-mêmes ce qui peut les intéresser, pour ensuite passer par une filière relativement formaliste pour la présentation de la demande et l'instruction (avec les retards fréquents mentionnés précédemment).

Si l'on privilégie la diffusion, cela signifierait que le gouvernement prendrait l'initiative de recenser les renseignements qui risquent de présenter un intérêt pour divers publics et de les mettre à leur disposition (dans des publications ou sous une forme informatisée appropriée). Avantage: il ne serait pas nécessaire de présenter une demande en règle.

L'avenir de l'accès à l'information réside, comme le soutenait notre rapport de l'année dernière, précisément dans ce genre de transparence systémique — en tirant profit des astuces et de la promesse des technologies nouvelles pour rendre facilement disponibles les vastes réserves d'information de l'administration publique.

Plus tôt cette année, un article paru dans le périodique britannique *The Economist* se félicitait de l'arrivée d'un monde où le fonctionnaire grincheux derrière son comptoir serait remplacé par un écran facile à lire qui mettrait tous les renseignements du gouvernement à notre portée, sur simple pression d'un bouton. Cette vision est peut-être prématurée. (D'ailleurs nos fonctionnaires ne sont pas grincheux.) Néanmoins, la communication informatique entre les citoyens et leur gouvernement est la voie de l'avenir et, en certains endroits, cet avenir c'est maintenant.

Les premiers pas hésitants sur le chemin de la «démocratie électronique» ont été faits en Californie (quoi d'étonnant?), où le gouvernement de l'État a récemment installé 15 kiosques «Info/California» dans deux villes. Chaque kiosque contient un ordinateur rattaché à une banque de données de l'État. Les futurologues et les enthousiastes (ce sont souvent les mêmes) prévoient que ce projet pilote entraînera la création d'un réseau de 5 000 kiosques répartis dans tout l'État. Ils entrevoient des économies aux plans du temps, de la paperasse et des emplois, sans compter que les citoyens seront beaucoup mieux informés.

Il vaut mieux observer les audacieuses expériences des autres et en tirer des leçons. Néanmoins, les gestionnaires de l'information peuvent d'ores et déjà tenir compte prioritairement de l'accès du public lorsqu'ils élaborent leurs merveilleuses bases de données électroniques.

Le Commissaire à l'information a entrepris de modestes recherches sur la meilleure façon de faire entrer l'accès à l'information dans l'ère électronique. Le rapport de l'année prochaine devrait contenir les résultats de ce travail et quelques recommandations pour que la politique d'information du public reste à la fine pointe de la technologie. Mais, ces nouvelles techniques ne doivent pas devenir un obstacle à l'obtention par le public des documents du gouvernement sous quelque forme que ce soit. Il faut que le Parlement reste conscient de ce lourd défi.

Pour le gouvernement, point n'est besoin d'attendre les résultats des expériences menées ailleurs ni les futures exhortations d'un commissaire à l'information pour changer d'attitude face au partage de l'information. À son grand crédit, il semble maintenant clair que le Conseil du Trésor (le décideur de l'administration publique en matière de gestion de l'information) amorce une louable campagne pour faire évoluer les mentalités. Selon la nouvelle perspective, les institutions gouvernementales devraient cesser de considérer les renseignements qui relèvent d'elles comme une matière première destinée à leur seul usage, et elles devraient y voir aussi un produit pouvant être mis en marché. Le Commissaire à l'information y applaudira avec enthousiasme!

Bien que des progrès sensibles aient déjà été accomplis dans le repérage et le catalogage des renseignements, les étapes les plus ardues sont à venir. Le premier obstacle à surmonter se situe au niveau des mentalités — une vieille tendance à voir le demandeur comme un ennemi et non comme un client. Puis il faudra créer des précédents en mesurant la «valeur marchande» des diverses informations et en élaborant des stratégies pour leur diffusion, grâce à une bonne organisation, sous des formes acceptables et à des prix raisonnables.

Mais surtout, il ne sera pas facile d'inculquer aux institutions fédérales un esprit d'entreprise à l'égard des renseignements qu'elles détiennent. Les pouvoirs publics ne sont pas doués pour se faire payer leurs biens et services. Si Revenu Canada Impôt avait eu la prévoyance (ou les moyens, diront ses fonctionnaires) de mettre en marché ses propres avoirs, ce ministère n'aurait peut-être jamais reçu au-delà de 4 500 demandes officielles (bien comptées!) de la part d'un même demandeur souhaitant obtenir des renseignements sur des questions fiscales.

Cette sollicitation massive (on en trouvera le compte rendu complet et définitif à la page 43) posait un défi à l'intégrité même de la *Loi sur l'accès à l'information*. Qu'il suffise de dire ici qu'aujourd'hui, Revenu Canada Impôt a appris sa dure leçon: il est beaucoup plus sympathique et moins fatigant de mettre à la disposition du public même les plus obscures de ses décisions, politiques et règles fiscales anticipées (correctement assainies, évidemment, pour protéger les renseignements concernant les impôts des personnes ou des sociétés).

Il existe quelques exemples admirables d'efforts éclairés visant à mettre des renseignements en marché, notamment celui de Statistique Canada. Ce ministère utilise des moyens perfectionnés pour évaluer les divers groupes du secteur privé qui ont besoin de ses données. Dès les premières étapes de la planification de la collecte et de la compilation, il tient compte de cette future mise en marché.

Mais même Statistique Canada a ses critiques. Un «consommateur» habituel de ses données s'est déclaré consterné par le coût de certains renseignements. Il trouve plus économique, dit-il, de se faire donner les (mêmes) renseignements par le pendant américain de Statistique Canada. Le magasinage transfrontières s'étend même à l'information!

Cette anecdote touche au coeur de la plus grave difficulté qui nous attend lorsque nous tenterons d'incorporer l'esprit d'entreprise dans les activités de diffusion des renseignements: comment y arriver sans risquer un monopole (et donc des effets restrictifs) sur la fixation des prix par le gouvernement? Il ne devrait pas être trop difficile de persuader le gouvernement d'exploiter la ressource que constituent ses renseignements, si cela promet d'être rémunérateur. Une telle décision amène immédiatement la question suivante posée par un juriste qui désapprouvait ce qu'il considérait comme la politique du gouvernement en matière d'information:

> (traduction)
> «L'information du gouvernement est-elle un simple produit que celui-ci peut vendre pour équilibrer son budget, ou est-ce quelque chose qui doit être accessible pour des raisons de bien public?»

Pour répondre à cette question fort pertinente, il faut s'intéresser à la notion, obscure et mal comprise, du «droit d'auteur de la Couronne».

Droit d'auteur de la Couronne: qui est la Couronne?

L'expression évoque la royauté et l'autorité. Qui osera mettre en question le pouvoir, dont ont d'abord été investis les rois, puis les gouvernements, sur les travaux produits pour et par la Couronne?

Jusqu'à aujourd'hui, personne.
Pour la simple raison que, depuis la Confédération, le droit d'auteur de la Couronne n'a pas été affirmé de façon constante au Canada. Cette notion désuète est restée plus ou moins en veilleuse, ignorée. Ce que le gouvernement produit pour le public avec les deniers publics est du domaine public, supposait-on.

Le Comité parlementaire chargé d'examiner les révisions (dont certaines sont encore en suspens) à la *Loi sur les brevets* a recommandé en 1985 que la pratique, vieille de plus de cent ans, soit intégrée dans la loi, à savoir que l'on confirme l'appartenance au domaine public de ce qui a été traité comme tel. La recommandation du comité a toutefois été retardée par l'obstruction de quelques ministères fédéraux, dont les raisons ne peuvent être qualifiées que d'étroites, sinon égoïstes.

Le droit d'auteur de la Couronne que l'on croyait depuis longtemps enterré dignement a ainsi été ressuscité. C'est pourquoi les membres de la profession juridique et les éditeurs de documentation juridique (eux aussi pour des raisons égoïstes, bien sûr) s'opposent aux efforts visant à utiliser la prérogative autrefois sacrée du droit d'auteur de la Couronne pour empêcher la reproduction, à des fins professionnelles ou commerciales, des lois, des règlements ou des décisions judiciaires.

Au regard d'un Commissaire à l'information, la notion de droit d'auteur perpétuel, dans n'importe quel domaine, mérite amplement qu'on s'y oppose. C'est une antiquité, un objet de curiosité, essentiellement incompatible avec les politiques d'information annoncées par le gouvernement lui-même et avec l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est un empêchement à une diffusion large et facile des renseignements du gouvernement.

Tout ce que le gouvernement publie est touché par cette notion venue du fond des âges. Mais l'invocation du droit d'auteur de la Couronne est capricieuse et arbitraire. En particulier, ce droit n'a pas de sens en cette époque où les banques de données du gouvernement ne cessent de grandir, où la tenue d'archives se fait électroniquement et où tout est fluctuant et rien n'est fixe.

Toute tentative visant à appliquer le droit d'auteur de la Couronne aux jugements des tribunaux apparaît particulièrement absurde. Imagine-t-on que l'on puisse imposer des redevances chaque fois que sont citées les paroles d'un juge? Tout aussi insensée est l'idée que cette même notion de droit d'auteur puisse s'appliquer aux lois et règlements. Il y a quelque chose d'ironique, sinon de répugnant (et peut-être d'inconstitutionnel), dans l'idée que les documents qui sont la matière de notre droit puissent, pour cause de propriété, être assujettis à la moindre limite d'accès ou d'usage.

Pourtant, la Société du barreau du Haut-Canada a déjà défendu précisément cette remarquable thèse! Aussi récemment qu'en janvier dernier, les membres du conseil général du barreau ont réaffirmé leur position de 1985 (ou serait-ce plutôt 1685?) selon laquelle (traduction) «le droit d'auteur est acquis à la Couronne en vertu de la prérogative de la Couronne». Mais il y a plus bizarre encore: le gouvernement de la Colombie-Britannique poursuit actuellement un éditeur juridique pour ce qu'il appelle une violation du droit d'auteur de la Couronne, à savoir la publication et la diffusion des lois, règlements, projets de loi et arrêtés en conseil.

De tels efforts pour faire connaître le droit devraient attirer non pas des poursuites, mais des félicitations de la part des sociétés du barreau et des gouvernements. Et l'idée que les lois ou les arrêtés des tribunaux puissent «appartenir» à qui que ce soit, même aux gouvernements, est aberrante dans un État démocratique. Dans le contexte du droit d'auteur, qui est la «Couronne» sinon le peuple?

Il y a six ans environ, comme le rappelait le *Law Times* à ses lecteurs récemment, le distingué avocat-conseil canadien J.J. Robinette a déclaré que tout effort visant à mettre les jugements des tribunaux sous le parapluie du droit d'auteur de la Couronne était non seulement insensé, mais malveillant et fondamentalement erroné. Le mot «malveillant» est peut-être trop fort, mais «fondamentalement erroné» semble bien qualifier l'application du droit d'auteur de la Couronne, non seulement à des renseignements juridiques, mais à tout renseignement produit par le gouvernement grâce aux fonds des contribuables.

L'argument le plus fréquemment invoqué en faveur du droit d'auteur de la Couronne est que celui-ci est essentiel pour imposer un meilleur contrôle de la qualité sur les données, pour gérer plus efficacement les données en tant que ressources, pour protéger l'intérêt public et pour assurer l'accès du public. Si ces arguments semblent vagues, faibles, peu convaincants et paternalistes, c'est qu'ils le sont.

S'ils ont jamais résisté à un examen sérieux, ils n'y résistent plus. Bien sûr, il y a toujours un risque d'inexactitude, d'erreur et d'incompréhension lorsqu'un élément d'information s'échappe du giron officiel — ou des mains d'un quelconque éditeur. Mais le contrôle du gouvernement ne peut s'exercer en dehors de ses propres murs. La clientèle décidera lesquels sont dignes de confiance parmi les fournisseurs qui répandent les données émanant du gouvernement. Personne n'aura intérêt à offrir un produit médiocre.

Cela dit, et même en acceptant certains des arguments en faveur du droit d'auteur de la Couronne — position intellectuellement périlleuse en 1992 — le principe fondamental reste le même: la meilleure façon de servir l'intérêt public, c'est, dans la mesure du possible, de libérer les renseignements produits par le gouvernement de toute restriction sur la diffusion.

Il y a déjà assez de restrictions «nécessaires» comme vous le dira n'importe quel usager de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le droit d'auteur de la Couronne n'est pas une restriction nécessaire. C'est une atteinte flagrante aux principes qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce que donne le droit d'auteur, comme le dit Robert Gellman, expert-conseil du Congrès américain sur l'accès à l'information, c'est «le pouvoir de ne pas publier». C'est le monopole sans régulation. Le droit d'auteur de la Couronne pourrait s'appeler contrôle politique ou bureaucratique et bâtissage d'empire par l'administration publique. L'une des raisons pour lesquelles le Canada possède une loi sur l'accès, c'est précisément pour pouvoir décider de ce qui sortira des mains des politiciens et des bureaucrates. Le droit d'auteur de la Couronne est un résidu des mauvaises méthodes d'autrefois.

Prenons les Américains. L'article 105 de la *Copyright Act* des États-Unis dispose qu'aucune protection du droit d'auteur ne s'applique aux ouvrages produits par le gouvernement des États-Unis. Cela signifie que quiconque peut utiliser n'importe quelle publication du gouvernement de la façon dont il l'entend: pas de restrictions (excepté pour raisons de sécurité); pas de redevances; aucune nécessité d'attribution. Cela se produit tous les jours et, selon M. Gellman, «il n'y a pas de problème.»

Avec la prudence qui les caractérise, les Canadiens voudront réfléchir avant de sauter un tel pas. Mais le Commissaire à l'information recommande l'étude de ce dossier au Parlement, dont les membres seront peut-être surpris d'apprendre combien le droit d'auteur de la Couronne, si anodin en apparence, recèle d'incohérences, de confusions et de menaces voilées.

Avant de fermer ses portes il y a peu, le regretté Canadian Legal Information Centre (CLIC) a étudié les conséquences du droit d'auteur de la Couronne sur la diffusion des documents juridiques de base. Il a jugé particulièrement gênant que le gouvernement fédéral, en théorie du moins, exige du secteur privé qu'il demande la permission avant de citer les lois, règlements et décisions judiciaires du palier fédéral. Aucune redevance n'est exigée — encore heureux! — seulement, et pour quelque obscure raison, que l'on demande la «permission».

Le CLIC a constaté, ce qui n'a surpris personne, que la règle voulant que l'on demande la permission pour imprimer des documents juridiques de base n'avait généralement pas été respectée. Les juristes ne demandent aucune permission lorsqu'ils puisent dans les publications du gouvernement et reproduisent des lois, règlements ou décisions judiciaires. D'ailleurs, les éditeurs font comme les membres de la profession juridique depuis la Confédération. Sauf quelques exceptions remarquables, ceux qui publient sans permission ne sont jamais poursuivis.

Ainsi donc le sens commun a fait fi d'une notion impossible à respecter. La solution serait de faire en sorte que le droit corresponde à la réalité. L'Association des bibliothèques de droit de Montréal avait raison:

> «Le gouvernement doit fournir les "données brutes" provenant de ses banques de données sous licence non exclusive au secteur privé afin que ce dernier puisse élaborer et diffuser des produits documentaires avec "valeur ajoutée". Une libre concurrence dans le marché des banques de données assurera sans nul doute une meilleure qualité des produits documentaires.»

Lorsque les temps sont durs économiquement, les gouvernements cherchent des sources de revenus. Ils pourraient être tentés de considérer les innombrables renseignements dont ils ont la garde comme une mine d'or. Le recouvrement des coûts n'est pas un objectif qui manque de mérite, même si le gouvernement n'est pas efficace lorsqu'il s'agit de percevoir de l'argent. Demander aux usagers de payer des droits sur les renseignements est aussi parfois considéré comme un moyen de se donner de l'autonomie pour développer les nouvelles technologies en vue de répondre aux défis de la gestion de l'information. Mais il y a une marge entre imposer des frais légitimes et entretenir le vieux mythe du droit d'auteur de la Couronne.

L'abandon du droit d'auteur de la Couronne aurait un autre effet extrêmement important. Il signifierait qu'à toutes fins utiles, le gouvernement n'aurait plus le monopole des prix sur les informations qu'il détient. Pour illustrer ce phénomène, voici un exemple hypothétique.

Supposons qu'un ministère offre un accès en direct à certaines de ses bases de données moyennant un abonnement, dont le prix serait arbitrairement élevé. En l'absence de droit d'auteur de la Couronne, rien n'empêcherait la revente des données ou le regroupement sous un seul abonnement d'un consortium de membres qui partageraient les dépenses, et bien entendu les données. Il en résulterait que les données ne coûteraient plus qu'un prix marginal — objectif auquel un Commissaire à l'information ne peut qu'applaudir.

Mais les redevances que l'on impose au titre du droit d'auteur de la Couronne ne sont sujettes à aucune limite, et les dépenses engagées par les éditeurs se répercuteront inévitablement sur les consommateurs. Ainsi donc le public paiera-t-il l'information deux fois: en taxes versées au gouvernement pour en payer la collecte et en frais supplémentaires aux éditeurs. Et les formalités prolongeraient encore le délai de la réception des renseignements.

Le ministère de la Justice se rend compte que cette question mérite d'être repensée. Il a déclaré au CLIC:

> (traduction)
> «Le dossier du droit d'auteur de la Couronne et du contrôle des bases de données contenant les lois, les règlements et les jugements, en même temps que certains autres renseignements juridiques de base, soulève de nombreuses questions. Ces problèmes de propriété seront réglés par les politiques du gouvernement fédéral qui relèvent d'autres ministères et organismes comme Communications, Approvisionnements et Services, Consommation et Corporations, ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor.»

C'est le droit d'auteur de la Couronne en général, et non seulement la façon dont ce droit s'applique à l'information à caractère légal, qui est remis en question ici. En cette ère de l'informatisation des données, la notion de droit d'auteur de la Couronne semble d'autant plus désuète et inhibitrice à l'échange d'information. C'est pour cela que le Commissaire à l'information recommande vivement au Parlement de montrer le chemin afin de ne pas laisser le droit d'auteur de la Couronne faire obstacle à la démocratisation et la dissémination de l'information, soit deux principes qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mise à l'épreuve de notre civisme

Un récent rapport établi pour le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH) nous rappelle un fait qui donne à réfléchir: pour plus d'un demi-million de Canadiens adultes (et ce chiffre est vieux de six ans), il est difficile ou impossible de lire un texte imprimé à cause d'une affection de la vue ou d'une autre incapacité physique.

La *Loi sur l'accès à l'information* n'est guère utile à ces personnes, puisqu'elle exclut expressément tous les documents du gouvernement déjà publiés et que, pour les documents non publiés, elle n'impose aucune obligation de les fournir sous une forme répondant aux besoins des malvoyants.

En revanche, les «politiques» du gouvernement concernant l'accès aux documents reconnaissent que les personnes ayant une incapacité ont le droit de recevoir l'information sous une forme utilisable par elles. Il n'y a guère d'indices que la communauté des personnes handicapées soit mal servie une fois que le désir d'une personne de recevoir des renseignements sur support de substitution est connu. Toutefois, à quelques exceptions près (principalement Revenu Canada qui produit des informations sur l'impôt en braille, sur bande audio et en gros caractères), la plupart des institutions ne fournissent pas leurs documents sur supports de substitution de façon courante.

La Commission canadienne des droits de la personne a instamment prié le gouvernement d'améliorer ses services aux malvoyants. Le Commissaire à l'information souscrit à cet appel en faveur de l'émancipation informationnelle des personnes handicapées. La politique du Conseil du Trésor sur les supports de substitution intitulée «Pratiques de communication justes» contient l'esprit et l'intention qui conviennent. C'est dans la réalisation des objectifs que réside le défi (puisque les directives ne sont pas obligatoires).

Le rapport du CCDPH soutient que la meilleure façon de relever ce défi consisterait à réviser la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les modifications envisagées viseraient à ce que, pour les malvoyants, les documents communicables soient transmis sous une forme utilisable par eux. Il ne serait pas nécessaire de préciser les supports en question dans la loi. Il est à noter que le choix des personnes ayant une incapacité se résume à quatre supports: le braille, la cassette audio, les gros caractères et les disquettes d'ordinateur.

Par ailleurs, le rapport du CCDPH recommande que la loi soit modifiée de façon à englober les documents publiés, mais seulement lorsque la demande provient d'une personne qu'une incapacité empêche de lire les textes imprimés.

Cette solution présente plusieurs avantages. Premièrement, puisque c'est la demande qui détermine l'action à prendre, elle évite la production et le stockage inutiles. De plus, les photocopieuses qui agrandissent les caractères, les imprimantes en braille que l'on peut connecter aux ordinateurs et les disquettes souples (utilisables par ceux qui possèdent un synthétiseur de voix) sont des techniques facilement accessibles qui permettent aux institutions fédérales de produire les documents sur supports de substitution.

Le Commissaire à l'information n'est pas dans une position pour mesurer avec la moindre exactitude ce qu'il en coûterait en moyens humains et financiers supplémentaires pour faire en sorte que les malvoyants aient un accès égal aux renseignements du gouvernement. Or, une évaluation à cet égard est indispensable pour permettre au gouvernement de choisir le moyen le plus efficace et efficient d'y arriver. Chose certaine, les difficultés pratiques — et il y en aura sûrement — ne devraient pas affaiblir la volonté d'agir.

Que la solution choisie suppose ou non une affirmation et une application de droits spéciaux par le truchement de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information s'engage à jouer un rôle actif pour assurer sans délai l'émancipation informationnelle des personnes dont une incapacité empêche de lire les textes imprimés. À cette fin, la première (et peut-être la plus importante) mesure qu'il entend prendre est la suivante: prier instamment chaque député fédéral de défendre vigoureusement ce droit d'une minorité. Lorsque la demande dépasse les ressources, c'est à l'appel en faveur du civisme sincère qu'il faut répondre avant tout.

Glissements progressifs et insensibles

L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* oblige le gouvernement à refuser de divulguer les documents qui contiennent des renseignements protégés en vertu d'une autre loi du Parlement. La liste des lois auxquelles cette règle s'applique se trouve dans l'annexe II de la loi. Comme l'exception de l'article 24 est obligatoire, et qu'il n'est pas nécessaire, pour l'invoquer, qu'il existe un risque vraisemblable de préjudice, le Parlement a exigé qu'une étroite surveillance soit exercée sur son application. C'est pourquoi le paragraphe 24(2) dispose que toutes les lois énumérées dans l'annexe II doivent faire l'objet d'un examen du Parlement au moment de l'examen général exigé dans le paragraphe 75(2). Cette étude a été effectuée en 1986 par le Comité de la Justice et du Solliciteur général.

Dans son rapport du 1er juin 1986, le Comité soulignait que l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* était exposé dans le paragraphe 2(1) qui se lit comme suit:

> «La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Le Comité est arrivé à la conclusion que l'article 24 allait, jusqu'à un certain point, à l'encontre de deux des trois principes affirmés dans cette disposition. Premièrement, affirmait-il, dans la mesure où bon nombre des dispositions légales énumérées à l'annexe II laissent beaucoup de discrétion quant à la divulgation, tout en tombant sous le coup de l'interdiction obligatoire de l'article 24, il est impossible de qualifier l'exception au droit d'accès de «précise et limitée». Deuxièmement, ajoutait le Comité, lorsque le gouvernement décide de refuser la communication en vertu de cette exception, l'examen du Commissaire se limite à déterminer si la divulgation est visée par une autre restriction légale. On ne peut donc guère parler de recours complet et indépendant.

En conséquence, le Comité a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions qui intégreraient et continueraient de protéger les intérêts spéciaux contenus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats*. Il a aussi recommandé que le ministère de la Justice entreprenne une vaste étude sur les restrictions encore contenues dans l'annexe II et modifient les lois mères de manière à les rendre compatibles avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

D'après les quelques chiffres qui suivent, il semble que les sages conseils du Comité soient restés lettre morte. Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été proclamée en 1983, les 33 lois énumérées dans l'annexe II, mises ensemble, contenaient environ 40 dispositions restreignant la divulgation d'une façon ou d'une autre. Trois ans plus tard, à l'époque de l'examen parlementaire de juin 1986, le nombre de lois était passé à 38, et celui des dispositions, à 47. Cinq ans et demi plus tard (le 31 décembre 1991), la liste s'était encore allongée pour englober 41 lois comportant 58 dispositions ayant des répercussions sur le caractère confidentiel des documents.

Et ce n'est pas fini! Au moment de la rédaction de ce rapport, quatre projets de loi émanant du gouvernement inscrits au Feuilleton contenaient des propositions d'ajouts à l'annexe II. Si le tout se concrétise, 45 lois et 63 dispositions visant à protéger la confidentialité seront englobées dans l'annexe II.

Ces dérogations au droit d'accès, introduites «par la petite porte», inquiètent le Commissaire autant qu'elles ont préoccupé le Comité de la Justice. L'esprit et la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent être minés peu à peu par des dispositions modificatives lourdes de conséquences mais ignorées, enfouies derrière d'autres textes de loi. Là-dessus, les parlementaires aussi ont des raisons de s'inquiéter. Lorsque le Parlement a légiféré sur le droit d'accéder aux documents de l'administration publique, il a inscrit dans le texte ces quelques mots très importants: «nonobstant toute autre loi fédérale» (article 4). Par sa portée qui s'étend constamment, l'annexe II menace maintenant d'annuler l'indispensable barrière contre l'envahissement du secret que ces cinq mots avaient instaurée au départ.

Plaintes

On trouvera dans les tableaux qui suivent quelques données statistiques sur l'origine des plaintes (tableaux 3 et 4), les catégories dans lesquelles elles se classent et leurs conclusions (tableau 2), ainsi que sur la charge de travail des enquêteurs (tableau 1).

Les cinq institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont:

Revenu Canada Impôt	-	275*
Transports Canada	-	81
Défense nationale	-	60
Service canadien du renseignement de sécurité	-	41
Bureau du Conseil privé	-	30

*Si l'on soustrait les 208 plaintes abandonnées, Revenu Canada Impôt passe en deuxième position.

La liste est légèrement différente lorsque les institutions sont classées selon le nombre de plaintes «justifiées».

Transports Canada	-	38
Défense nationale	-	37
Revenu Canada Impôt	-	37
Revenu Canada Douanes et Accise	-	21
Finances Canada	-	18

Les statistiques les plus récentes du Conseil du Trésor (pour 1990-1991) indiquent que les cinq institutions qui ont reçu le plus grand nombre de demandes de communication sont:

Approvisionnements et Services	-	2 358	(21,3 %)
Revenu Canada Impôt	-	1 875	(16,9 %)
Archives nationales	-	1 088	(9,8 %)
Santé et Bien-être social	-	643	(5,8 %)
Défense nationale	-	468	(4,2 %)
		58 p. 100 des demandes reçues par toutes les institutions	

Au vu de ces données, on ne s'étonne guère que Revenu Canada Impôt et Défense nationale figurent aussi parmi les cinq institutions contre lesquelles le plus grand nombre de plaintes ont été portées. En revanche, on est agréablement surpris de constater qu'Approvisionnements et Services, Archives nationales et Santé et Bien-être social ne sont pas du nombre. Ces ministères méritent des félicitations.

Le pourcentage des plaintes pour retard (présomption de refus et prorogation) est passé de 31,2 p. 100 en 1990-1991 à 20,3 p. 100 en 1991-1992. Le pourcentage de plaintes portant sur des exceptions (refus de divulguer) a augmenté de plus de 10 p. 100, pour atteindre 72,4 p. 100 de l'ensemble. Si encourageante que soit cette baisse des plaintes pour retards, il est moins réconfortant de voir augmenter le nombre de plaintes exigeant de longues enquêtes.

Tableau 1

ÉTAT DES PLAINTES

du 1er avril 1991 au 31 mars 1992

Non achevées de l'année précédente	464
Ouvertes durant l'année	643
Achevées durant l'année	877
Sous enquête	230

Tableau 2

CONCLUSIONS DES PLAINTES

du 1er avril 1991 au 31 mars 1992

	Conclusions				
Catégorie	**Justifiée**	**Non-justifiée**	**Abandonnée**	**TOTAL**	**%**
Refus de divulguer	149	264	222	635	72,4
Retard (présomption de refus)	91	9	7	107	12,2
Prorogation de délai	44	26	1	71	8,1
Frais	8	10	5	23	2,6
Langue	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-
Divers	11	26	4	41	4,7
TOTAL	303	335	239	877	100 %
100 %	34,6 %	38,2 %	27,3 %		

Tableau 3

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales)

du 1er avril 1991 au 31 mars 1992

INSTITUTION FÉDÉRALE	JUSTIFIÉE	NON-JUSTIFIÉE	ABANDONNÉE	TOTAL
Affaires extérieures et commerce extérieur	13	10	0	23
Affaires indiennes et du Nord	0	6	0	6
Agence canadienne de développement international	0	5	0	5
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	0	1	0	1
Agriculture Canada	1	7	0	8
Anciens combattants	0	3	0	3
Approvisionnements et Services	6	21	2	29
Archives nationales du Canada	5	12	2	19
Banque fédérale de développement	2	2	0	4
Bureau du surintendant des institutions financières	2	2	0	4
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	10	0	0	10
Commission de contrôle de l'énergie atomique	0	1	1	2
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2	7	0	9
Commission de la Capitale nationale	5	2	0	7
Commission de la Fonction publique	3	2	0	5
Communications	9	3	0	12
Conseil canadien des relations de travail	1	0	0	1
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	1	2	0	3
Conseil national de recherches du Canada	1	2	1	4
Conseil privé, Bureau du	15	15	0	30
Consommation et Corporations	1	4	0	5
Construction de Défense (1951) Limitée	1	0	0	1
Corporation commerciale canadienne	0	1	0	1
Défense nationale	37	22	1	60
Diversification de l'économie de l'Ouest	0	1	0	1
Emploi et Immigration	8	9	1	18
Énergie, Mines et Ressources	3	2	0	5
Environnement	14	7	1	22

Tableau 3

INSTITUTION FÉDÉRALE	JUSTIFIÉE	NON-JUSTIFIÉE	ABANDONNÉE	TOTAL
Finances	18	8	1	27
Gendarmerie royale du Canada	4	15	0	19
Industrie, Sciences et Technologie	0	6	0	6
Investissement	1	3	1	5
Jacques-Cartier et Champlain Incorporée, Les ponts	0	2	0	2
Justice	6	12	3	21
Office national de l'énergie	0	1	0	1
Office national des transports du Canada	2	0	0	2
Pêches et Océans	2	1	1	4
Privatisation et des affaires réglementaires, Bureau de	1	0	0	1
Recherches pour le développement international, Centre de	1	0	0	1
Relations fédérales-provinciales, Bureau des	0	2	0	2
Revenu Canada, Douanes et Accise	21	6	2	29
Revenu Canada, Impôt	37	30	208	275
Santé et Bien-être social	8	12	2	22
Secrétariat du Conseil du Trésor	2	2	0	4
Secrétariat d'État du Canada	2	5	1	8
Service canadien du renseignement de sécurité	12	28	1	41
Service correctionnel	3	5	0	8
Société canadienne d'hypothèques et de logement	0	5	0	5
Société d'assurance-dépôts du Canada	1	0	0	1
Société du crédit agricole	0	1	0	1
Solliciteur général	3	2	0	5
Statistique Canada	0	3	0	3
Transports, Bureau de la sécurité des	0	2	2	4
Transports	38	35	8	81
Travail	1	0	0	1
TOTAL	303	335	239	877

Tableau 4

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (selon le lieu de résidence des plaignants)

du 1er avril 1991 au 31 mars 1992

Hors Canada	6
Terre-Neuve	45
Île-du-Prince-Édouard	3
Nouvelle-Écosse	8
Nouveau-Brunswick	1
Québec	334
Région de la Capitale nationale	217
Ontario	96
Manitoba	18
Saskatchewan	5
Alberta	88
Colombie-Britannique	38
Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	18
TOTAL	877

4 500 demandes plus tard

Le rapport annuel de 1989-1990 du Commissaire à l'information révélait qu'une personne avait porté, à elle seule, 2 679 plaintes contre Revenu Canada Impôt. Ce chiffre stupéfiant eut l'effet d'une secousse tellurique, non seulement dans les rangs de Revenu Canada et du Commissariat à l'information, mais, avec à peine moins d'intensité sur l'échelle de Richter, parmi les spécialistes de l'accès à l'information et dans les hautes sphères gouvernementales.

La première réaction, instinctive, fut de consternation et de colère. Pour beaucoup, dans l'administration publique, c'était là purement et simplement un abus, un recours futile et vexatoire à la loi. Ged Baldwin et le Parlement n'avaient jamais envisagé qu'une seule personne puisse s'imposer de la sorte en invoquant la loi. Ce qui est vrai. Aujourd'hui c'est Revenu Canada, demain ce sera peut-être Emploi et Immigration, Finances ou la GRC. Comment savoir où et quand aura lieu la prochaine attaque massive?

Ces 2 679 plaintes contre Revenu Canada n'étaient que la pointe de l'iceberg: en tout, la même personne a présenté plus de 4 500 demandes au ministère. Revenu Canada a été obligé d'affecter dix employés — analystes et personnel de soutien — au traitement de ces demandes. L'année dernière, le ministère a rapporté que, depuis février 1989, il avait répondu à 4 450 demandes et transmis 234 234 pages de documents a un même demandeur.

Malgré ses efforts, vu la multitude des demandes, le ministère n'a pas pu éviter un certain nombre de retards prolongés. D'où les plaintes au Commissaire à l'information, dont les services ont aussi dû déployer des ressources supplémentaires pour assumer cette nouvelle charge. Pendant un an et demi, trois enquêteurs ont travaillé exclusivement sur les dossiers de ce seul plaignant.

À mesure que l'arriéré s'amenuisait, le nombre d'enquêteurs est passé de deux (pendant un an) à un seul. Il était toujours au travail le 13 mars 1992. Cette date est à marquer d'une croix sur le calendrier de l'accès à l'information: c'est le jour où nous avons été avisés par le plaignant qu'il abandonnait officiellement ses 206 plaintes encore en suspens.

Le coût a été énorme pour les contribuables canadiens. Revenu Canada indique que ses dépenses ont commencé en 1989-1990 au rythme de 367 $ par demande, pour baisser à 273 $ l'année suivante. Certes, le demandeur payait volontiers tous les frais que lui facturait Revenu Canada, mais les coûts imputables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne couvrent que le temps consacré aux recherches et à la préparation des documents. Les ministères ne peuvent pas réclamer le temps de leurs fonctionnaires qui doivent se pencher sur des archives complexes et les étudier ligne par ligne pour en supprimer les renseignements délicats (données fiscales personnelles, par exemple), qui sont protégés par la loi.

Ainsi donc, seul un petit pourcentage des dépenses a pu être recouvré par Revenu Canada. Quant aux enquêtes concernant les plaintes, elles ne peuvent faire l'objet de réclamations de frais.

Encore un détail pour l'histoire avant de passer à l'épilogue. Le demandeur-plaignant est un avocat fiscaliste de Montréal. Il a lui-même rendu son identité publique. Même si les demandeurs n'ont pas à préciser les raisons pour lesquelles ils souhaitent tel ou tel renseignement, celui-ci a fait savoir clairement dès le départ que son intention était de transmettre les révélations de Revenu Canada aux abonnés d'un petit bulletin qu'il publiait sur les questions fiscales. C'était exact.

Est-ce là un abus de la *Loi sur l'accès à l'information*? Abstraction faite du droit légal du demandeur, pourquoi les contribuables devraient-ils subventionner une entreprise à but lucratif? Les ministères ne devraient-ils pas pouvoir réclamer la totalité des frais engagés pour de telles demandes ou même les rejeter comme vexatoires? Comment les ministères peuvent-ils être à l'abri des charges trop lourdes pour leurs moyens? (Versons une larme pour Revenu Canada!)

Inévitablement, questions et commentaires ont surgi, dont certains provenant même du nouveau Commissaire à l'information, qui venait d'hériter du dossier. En outre, la sagesse a prévalu.

Instinctivement on aurait eu tendance à se retourner contre le demandeur. C'est très compréhensible, mais cela ne réglerait rien au vrai problème. Au bout du compte, pour se débarrasser d'un client trop gourmand (si ses demandes sont sensées et, dans ce cas, elles l'étaient), il faut lui couper l'herbe sous le pied et rendre sa démarche inutile. Les ministères et institutions dont le public a le droit de consulter les renseignements devraient organiser leurs données de façon à les rendre facilement accessibles à tous. D'ailleurs, Revenu Canada est lui-même arrivé à la conclusion qu'il lui fallait adopter une politique de diffusion générale.

Avant l'avènement de l'accès à l'information, les ministères n'avaient pas à se soucier des dépenses initiales, parfois considérables, à engager pour grouper leurs archives de telle sorte qu'il ne faille pas trop de travail pour répondre aux demandes d'accès (afin, par exemple, d'en supprimer les renseignements personnels ou ceux qui sont protégés en vertu du secret professionnel liant l'avocat à son client). Cette époque est révolue depuis longtemps. Au lieu de se lamenter, les institutions fédérales devraient chercher à gérer plus intelligemment leurs documents, à mieux concevoir leurs politiques de diffusion. Qu'elles imposent des redevances à leurs clients, cela ne contrevient pas à la *Loi sur l'accès à l'information*. Qu'elles récupèrent le coût de la valeur ajoutée. Les abonnés à un bulletin d'information fiscale devraient être tout aussi disposés à payer Revenu Canada et à en recevoir les renseignements directement.

Pour savoir ce que fait le percepteur d'impôt devant telle ou telle situation (et tirer profit de cette connaissance), il ne devrait plus être nécessaire d'attendre les initiatives des gens d'affaires. Les décisions des experts fiscaux de Revenu Canada devraient être à la disposition de tous les contribuables; c'est leur droit.

Revenu Canada Impôt mérite beaucoup de considération pour avoir courageusement persévéré malgré l'énormité de la charge. L'organisme a quelquefois gémi et pleuré sur son sort, mais l'intégrité de la *Loi sur l'accès à l'information* a été préservée. À la fin, le ministère est arrivé à s'entendre avec son fameux demandeur.

La loi a peut-être survécu là à sa plus terrible menace. La tentation de limiter le nombre de demandes, d'en ignorer certaines ou d'imposer de lourdes redevances a été repoussée. Considérant cette heureuse issue, l'épreuve en a peut-être même valu la peine.

Préjudice privé et bien public

L'intérêt public doit-il prévaloir lorsqu'il y va d'un puissant intérêt privé que certains renseignements soient tenus secrets? Toutes choses égales, ou même presque égales, par ailleurs, c'est l'intérêt public qui prévaut toujours. Hélas, les situations sont rarement aussi simples, et le Commissaire à l'information doit prendre des décisions délicates.

Voici le cas d'une demande visant les rapports d'inspection de Transports Canada sur l'état de deux avions. Transports Canada avait refusé de communiquer les rapports, en invoquant l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit une exception pour les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers. Quoi de plus nuisible pour une ligne aérienne qu'un rapport d'inspection défavorable! Quoi de plus utile à l'intérêt public que de savoir qu'une compagnie aérienne laisse peut-être voler un avion non sécuritaire!

Mais, il y a rapport d'inspection et *rapport d'inspection*. Le Commissaire a répondu ce qui suit au plaignant qui soutenait que tous les documents des transporteurs devraient être divulgués dans l'intérêt public:

> (traduction)
> «J'ai pris connaissance des rapports d'inspection ou rapports sur des incidents uniques qui ont été soustraits à la communication dans les cas qui nous occupent. À mon avis, leur divulgation pourrait porter préjudice au transporteur aérien, non pas parce qu'ils révèlent des problèmes graves ou non résolus de navigabilité, mais parce que, pris isolément, ils ouvrent la voie à une interprétation erronée qui pourrait effrayer inutilement le public. Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que l'accessibilité du public aux documents est un

élément important de l'obligation de rendre des comptes — tant pour le ministère que pour les transporteurs aériens. En revanche, parfois, certaines divulgations faites à tort et à travers peuvent aller directement à l'encontre de l'intérêt public. Il s'agit de savoir où tracer la ligne.

Comme vous le savez, j'estime que les rapports de vérification à caractère général sur les transporteurs aériens devraient être rendus publics. On y apprend où sont les lacunes et quelles mesures correctives ont été prises. Ils permettent au public d'analyser, avec un contexte suffisant, de quelle façon le transporteur et le ministère se sont acquittés de leurs obligations légales. Il est aussi très possible que, dans certains cas, des rapports concernant des incidents uniques contiennent des renseignements que le public a le droit de connaître, quelles que puissent en être les répercussions négatives pour le transporteur. Chaque situation doit être considérée séparément. En ce qui concerne les cas dont il est question dans ce rapport, toutefois, je ne puis pas conclure que l'intérêt public justifie nettement l'éventuel préjudice que la divulgation entraînerait pour le transporteur concerné.»

En effet, la loi ordonne qu'une analyse comparative des intérêts en cause soit faite dans chaque cas de ce genre. Le Parlement a prévu une règle à cet égard, tout comme il a voulu garantir la protection des renseignements de tiers.

Nommez-les!

Un demandeur souhaitait qu'on lui communique les comptes rendus des réunions du Conseil d'administration de la Société d'assurances-dépôt du Canada (SADC) pour 1990. La SADC lui refusa la divulgation de presque tous les documents en invoquant plusieurs exceptions. Le demandeur se plaignit que l'institution n'avait pas effectué les prélèvements appropriés.

L'enquête fut longue et complexe, et les discussions avec la société, ardues. À la fin, il restait toujours un point de désaccord entre le Commissariat et la SADC. Il s'agissait du recours massif de la société au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour soustraire à la communication, à titre de renseignements personnels, l'identité des personnes employées par les entreprises qui avaient conclu des contrats avec le gouvernement.

Selon la SADC, les employés ne devraient pas perdre la protection de leur vie privée pour la simple raison que leur employeur avait passé un marché avec l'État. Pour sa part, le Commissaire soutenait que, d'après l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les noms de ces personnes pouvaient être communiqués — comme ceux des employés ordinaires de la fonction publique.

Pour étayer sa position, la Société cita la version française de l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui semble restreindre l'application de cette disposition uniquement aux particuliers qui ont eux-mêmes conclu un contrat de prestation de services avec le gouvernement. La version anglaise, toutefois, parle des personnes qui dispensent des services à une institution fédérale en vertu d'un contrat («performing services under contract for a government institution»), soit toutes celles qui travaillent à l'exécution de ces contrats.

Quant au Commissariat, il reporta la SADC à un arrêté de M. le Juge Dubé de la Cour fédérale. Ce dernier avait déterminé que la version française de l'alinéa 3(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* était une mauvaise traduction et, de surcroît, que la loi ne contenait aucune disposition visant à protéger davantage la vie privée des personnes que le gouvernement embauche par l'entremise d'agences (comme c'est le cas ici), que celle de ses propres employés.

La SADC refusa néanmoins d'infléchir sa position sur ce point. Elle décida plutôt de demander aux membres de la catégorie faisant l'objet du différend l'autorisation de faire connaître leurs noms. Tous acceptèrent. Le plaignant a donc obtenu satisfaction, mais la question n'est toujours pas résolue.

Pressions pour des coupures de presse

Les coupures de presse d'un ministère constituent-elles des «documents publiés ou mis en vente dans le public» (selon les termes de l'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information*)?

À prime abord, la réponse semble évidente. Quoi de plus «publié» qu'un journal? Mais la question est plus complexe qu'il n'y paraît, et la réponse est importante. En effet, si les coupures de presse sont visées par l'article 68, leur communication n'est pas obligatoire, puisque les renseignements sont à la disposition du public.

Un journaliste avait demandé au ministère du Solliciteur général de lui communiquer les coupures tirées des quotidiens qui avaient été diffusées à l'intérieur de ce ministère au cours du mois d'août. Il ajoutait que, comme il avait l'intention de faire la même demande chaque mois, le plus simple serait d'inscrire son nom sur la liste de distribution.

Le ministère invoqua l'article 68. Il indiqua au demandeur que les coupures étaient conservées pendant deux ans et mises à la disposition du public, à Ottawa, dans une salle de consultation créée en application des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Même s'il habite dans la région d'Ottawa et qu'il aurait pu profiter de cet accès informel, le demandeur décida de contester la validité de l'application de l'article 68.

En gros, la question revenait à déterminer si les «coupures» avaient une valeur plus grande du fait d'avoir été choisies et regroupées. Si oui, les coupures ont une vie et une valeur propres, qui les distinguent des «documents publiés» dans lesquels elles ont été puisées.

Un bon argument en faveur de la valeur ajoutée des coupures de presse est que, si l'on ne connaît pas la provenance précise d'un article (date, titre de la publication, page), il est fort difficile de se le procurer ailleurs. De plus, la simple connaissance des sujets qu'un ministère retient pour ses coupures de presse peut, en elle-même, être révélatrice.

Aussi le Commissaire a-t-il convaincu le ministère de transmettre ses coupures à tous ceux qui les demandent. La méthode informelle de consultation sur place à Ottawa n'est d'aucune utilité pour les gens qui vivent loin de cette ville.

Le ministère offre donc un accès sans formalités, moyennant 20 cents par page pour la photocopie.

Au total, c'est un compromis raisonnable.

Les juristes ne sont pas tous «avocats»

Un demandeur a voulu savoir quel avis juridique avait été donné à propos d'un dossier qui concernait sa famille à la Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le document, établi par la Direction des consultations juridiques, fut soustrait à la communication dans sa totalité en vertu des dispositions de l'article 23 (secret professionnel qui lie l'avocat à son client) et de l'alinéa 21(1)a) (avis). L'enquête a révélé qu'en dépit de son nom, la Direction des consultations juridiques ne comprend, parmi ses juristes, personne dont le poste soit classé dans la catégorie des conseillers juridiques. Leurs opinions ne sont donc pas visées par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Le ministère accepta cet argument, mais il annonça qu'il entendait toujours retenir le document en entier, en vertu de l'autre exception, celle concernant «les avis». L'enquêteur lui fit alors remarquer que la majeure partie du document était constituée de renseignements factuels. En effet, l'avis juridique n'occupait qu'un seul paragraphe et la ministre en avait déjà fait part en substance au demandeur, par lettre. Le ministère accepta de communiquer le document au complet.

Qui travaille tard?

Quelqu'un a demandé à Finances Canada de lui fournir la liste des personnes ayant signé pour entrer dans ses locaux en dehors des heures de travail. Le ministère supprima les noms, les signatures et les numéros d'identité afin de protéger la vie privée des employés. Le requérant se plaignit, soutenant que les renseignements sur les heures de présence des employés du gouvernement n'étaient pas des renseignements personnels protégés.

Le Commissaire tint compte du fait que, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement avait exprimé l'intention d'accorder aux employés de l'État une protection moindre qu'aux autres personnes. Tout le monde devrait pouvoir accéder aux renseignements concernant le poste et les fonctions d'un membre de la fonction publique.

Dans ce cas, toutefois, les renseignements demandés n'éclairaient en rien les postes ni les fonctions des personnes figurant sur les listes de signatures. Qui plus est, le Commissaire se demandait si la divulgation de ces documents n'équivalait pas à une sorte de surveillance des personnes. C'est pourquoi la décision du ministère de retenir les documents fut maintenue.

Le requérant a présenté à ce sujet un recours en révision auprès de la Cour fédérale.

Quand ça va mal ... tout va mal!

Voici une triste histoire de courrier perdu et d'erreur humaine, qui illustre bien cet adage populaire.

Un avocat spécialiste de l'immigration expédia une demande aux Affaires extérieures. Il souhaitait examiner sur place le contenu d'un dossier conservé au Commissariat du Canada à Hong Kong. Le ministère demanda une prolongation de 30 jours, car il lui fallait consulter une autre institution pour traiter la demande. Quarante-cinq jours plus tard (problème numéro un: le délai de prolongation était échu), le ministère fit parvenir au demandeur une lettre avisant celui-ci que les documents demandés lui seraient communiqués moyennant paiement des frais de reproduction applicables (problème numéro deux: aucune photocopie n'était nécessaire, puisque le demandeur avait sollicité l'autorisation de consulter les documents sur place).

Le retard de 15 jours qui s'était ajouté au délai de prolongation constituait, à lui seul, un motif suffisant pour porter plainte — si seulement le demandeur avait reçu la lettre du ministère (problème numéro trois)! Chacun de son côté attendait: l'avocat, qu'on l'autorise à consulter le dossier et le ministère, qu'on lui règle les frais de photocopie.

Cinq mois après sa demande initiale, l'avocat se plaignit au Commissaire à l'information du temps que mettaient les Affaires extérieures pour lui donner l'autorisation de consulter le dossier qui l'intéressait.

L'enquête fut relativement rapide et simple: les Affaires extérieures reconnurent s'être trompées et prirent immédiatement les mesures correctives pour terminer le traitement de la demande. Malheureusement, ce «mea culpa» du ministère ne fut qu'une mince consolation pour le demandeur qui n'avait plus besoin de consulter le dossier puisqu'il avait perdu son client à cause des retards.

Une solution exemplaire

Souvent, les ministères où nous enquêtons non seulement ont raison, mais sont exemplaires.

Un professeur d'université voulait voir certains documents. Avant de l'y autoriser, les Archives nationales devaient consulter une autre institution. À cette fin, le ministère demanda une prolongation de 90 jours. Le professeur protesta et porta plainte pour retard.

L'enquête révéla que les Archives nationales avaient conçu tout un système pour établir la longueur des prolongations à prévoir lorsqu'il leur fallait consulter une autre institution. L'organisme commençait par demander à l'institution en question de soupeser sa propre charge de travail et la quantité de documents à passer en revue avant de s'engager pour une date déterminée. Certains verront là une stratégie pour ralentir le processus, mais lorsque la méthode est bien appliquée, c'est le contraire qui se produit. En fixant des délais, on a de meilleures chances que les dates limites soient respectées.

Dans le cas présent, les deux ministères s'étaient entendus pour demander une prolongation de 90 jours. Cette méthode incite toutes les parties à faire un effort concerté pour respecter la loi et à se fixer une date limite correcte et réaliste. Le ministère fournit des explications au demandeur en se fondant sur des cas analogues, sur la charge de travail et sur la tâche que sa demande représentait.

La méthode des Archives nationales permet de ne pas surcharger de travail l'institution consultée et de ne pas donner de faux espoirs au demandeur.

Le Commissaire conclut que la plainte n'était pas justifiée.

Le cas des camions mystérieux

Un jour, un citoyen aperçut, aux environs d'un aéroport, trois camions non marqués transportant environ douze barils de 45 gallons et trois de quinze gallons. Craignant que ces contenants ne soient remplis de substances toxiques, il prit note des numéros de plaque des camions. Notre citoyen avait l'intuition que ces véhicules appartenaient à Transports Canada. Il demanda au ministère de le renseigner sur la nature, le propriétaire et la destination de la marchandise.

Transports Canada nia être le propriétaire des véhicules. Non satisfait, le demandeur se plaignit au Commissaire à l'information.

L'enquêteur demanda au ministère des Transports de l'Ontario de chercher les trois numéros dans sa base de données sur les immatriculations. Résultat: les trois camions étaient effectivement enregistrés au nom de Transports Canada.

Ce renseignement fut porté à l'attention du ministère fédéral, qui accepta alors de réunir les renseignements demandés par le citoyen inquiet et de les lui transmettre avec des excuses.

Méfiez-vous du fonctionnaire «zélé»

Au moment de la crise du Golfe persique, le ministère de la Défense nationale (MDN) fit réaliser des sondages sur la réaction du public à la participation du Canada à l'action militaire. Un journaliste demanda à en connaître les résultats. Au moment où il fit sa demande, le MDN ne les avait pas encore. Un fonctionnaire, désireux d'aider le demandeur, lui suggéra, pour éviter de se heurter à un refus complet, de laisser la demande dormir, pour la réactiver plus tard. Comment ne pas suivre un conseil aussi sensé? C'est ce que fit notre journaliste.

À sa grande surprise, cependant, une fois arrivée la date convenue de réactivation, il reçut un avis officiel lui annonçant que la période de réponse initiale, qui est de 30 jours, était prorogée de 60 jours. Or le MDN ne respecta même pas ce délai prorogé, et le demandeur ne reçut sa réponse que près de six mois après sa demande.

Celui qui voulait aider le journaliste l'avait, au bout du compte, empêché d'exercer son droit de plainte auprès du Commissaire à l'information. Qui plus est, le ministère avait pu faire traîner les choses pendant plusieurs mois sans être ennuyé (ni par le Commissaire ni par le demandeur). Le Commissaire ne peut que déplorer un tel incident. Quant au ministère et au demandeur, ils en ont tous deux tiré une bonne leçon.

Tout le monde y gagne

Toute institution fédérale qui souhaite mener une enquête sur l'opinion publique doit d'abord en demander la permission au Comité du Cabinet chargé des communications. La présentation des demandes à ce Comité et la transmission de ses décisions se font par l'entremise du bureau de la Recherche sur l'opinion publique, qui relève d'Approvisionnements et Services Canada (ASC). Les contrats pour la réalisation des projets approuvés sont ensuite conclus par la direction des Services professionnels d'ASC.

Une demandeuse avait sollicité auprès d'ASC la liste de tous les contrats de ce genre accordés pendant une certaine période. Elle voulait aussi connaître les noms des ministères clients, des soumissionnaires invités et des entrepreneurs choisis, de même que le montant de chaque contrat. On lui transmit une liste de 12 contrats.

Comme la somme totale de ces marchés était sensiblement plus basse que le montant correspondant pour l'année précédente, elle se plaignit d'avoir reçu une liste apparemment incomplète.

L'enquête révéla que les données de la réponse avaient été fournies par le bureau de la Recherche sur l'opinion publique. Ce dernier reconnut toutefois s'être servi de renseignements que lui fournissait périodiquement la direction des Services professionnels et dont il ne pouvait pas savoir vraiment s'ils étaient à jour et complets. À la demande de l'enquêteur, la direction des Services professionnels procéda à une recherche manuelle et sur ordinateur, qui révéla l'existence de 30 contrats pour la période en question. La nouvelle liste fut remise à la plaignante.

Par suite de cette enquête, le ministère décida de se procurer les renseignements directement à la source (Services professionnels) et de réviser les données informatisées pour réduire ou supprimer la nécessité de faire des recherches manuellement.

C'est là une réaction tout à fait positive.

Publier ou ... se plier

Au cours de l'année financière 1990-1991, le Solliciteur général n'a donné qu'une seule directive au Service canadien du renseignement de sécurité. Il avait dit au président du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qu'il rendrait cette directive publique dans une déclaration à la Chambre des communes, plus tard.

Avant que le Solliciteur général puisse remplir sa promesse, un particulier demanda qu'on lui communique la directive écrite. Le ministère refusa en invoquant les dispositions de l'article 26, qui protège les documents dont la publication est prévue dans les 90 jours. La réponse au demandeur disait que, si le document n'avait pas été publié avant ce délai, le ministère réactiverait le dossier et examinerait la possibilité de le communiquer aux termes de la loi.

Le demandeur se plaignit de n'avoir reçu qu'une réponse «provisoire», laissant entendre qu'il s'agissait peut-être d'un moyen détourné pour obtenir une prolongation de 90 jours avant de commencer à traiter la demande.

Le Commissaire jugea que, lorsqu'il avait invoqué l'article 26, le ministère avait dû conclure que la communication n'entraînerait pas de préjudice, puisque le document devait être publié. Donc, si cette publication n'avait pas encore eu lieu au bout de 90 jours, le ministère serait dans l'obligation de donner accès au document immédiatement et non pas simplement d'en envisager la possibilité.

Le hasard voulut que la période de 90 jours corresponde à un congé du Parlement. Le ministre ne put donc pas faire sa déclaration comme prévu. Par conséquent, le ministère communiqua effectivement un exemplaire du document au demandeur huit jours après l'expiration du délai.

Histoire muette

Un demandeur souhaitait qu'on lui communique toutes les preuves remises à la Couronne et à la police de Charlottetown pendant une grève de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC). Ces renseignements étaient liés aux poursuites intentées contre 10 personnes, qui avaient fini par être inculpées en vertu de l'article 430 du *Code criminel*. Les documents demandés devaient comprendre des écrits, des documents sur support électronique de même que toutes les correspondances internes concernant la preuve remise à la Couronne et à la police.

Le demandeur reçut entre autres une bande vidéo du bureau régional à Charlottetown du ministère des Anciens combattants. Il se plaignit car, selon lui, il s'agissait d'une version plus courte que l'original qu'il avait visionné au poste de police et, en outre, la piste sonore avait été effacée. Il se plaignit aussi du fait que le ministère ne lui avait pas communiqué les documents internes relatifs à la fourniture de la preuve aux autorités policières.

L'enquêteur du Commissaire à l'information compulsa tous les documents relatifs à la grève de l'AFPC conservés par le ministère, au bureau national et au bureau régional. Elle ne trouva rien de plus.

Le ministère ne pouvait expliquer ni comment ni pourquoi le son avait été perdu, lorsque la bande originale avait été copiée pour répondre au demandeur. Une fois prévenus, les fonctionnaires du ministère reprirent la bande originale qu'ils avaient transmise à la police et la communiquèrent au demandeur. Après avoir reçu le document avec sa trame sonore, celui-ci eut la conviction qu'il ne s'agissait pas d'une version écourtée.

D'après ce que l'enquête lui apprit, le Commissaire jugea que le ministère n'avait pas retenu délibérément la bande sonore ou fait preuve autrement de mauvaise foi dans le traitement de la demande de cette personne. La plainte n'était pas justifiée.

Le temps passe, les prix baissent

Le barème des frais de recherche que les ministères peuvent réclamer comprend un tarif «par minute» pour le temps d'ordinateur. Lorsqu'un consultant demanda au ministère de la Défense nationale (MDN) de lui transmettre la liste des notes d'information du ministre et des questions verbales prévues, il ne fut pas étonné d'apprendre que les documents étaient conservés sur ordinateur et qu'on lui réclamerait des frais de recherche. Il fut toutefois très surpris lorsqu'il reçut un devis de 7 840 $. Il porta plainte.

En fait, le MDN n'avait commis aucune illégalité; le tarif cité était conforme au barème. C'était ce dernier qui faisait problème. Il était fondé sur le coût du temps machine d'un gros ordinateur — qui n'a rien a voir avec celui, beaucoup plus bas, des nouveaux «micro-ordinateurs».

À son crédit, le MDN reconnut tout de suite que son barème était trop élevé et dispensa le demandeur des frais. Un nouveau tarif, conforme au coût réel des recherches sur micro-ordinateur, sera établi.

À la banque s'il vous plaît

Un utilisateur assidu de la loi, qui avait demandé des documents à la Banque du Canada, fut étonné que cette institution lui retourne son chèque de cinq dollars. La banque souhaitait que le chèque soit libellé à son nom plutôt qu'à celui du Receveur général du Canada. Le demandeur, incertain de la légalité de cette procédure, porta plainte.

En fait, il n'y avait là rien de répréhensible ou d'illégal. La Banque du Canada n'a pas de compte chez le Receveur général, elle possède un compte séparé. Qui plus est, les dispositions sur l'accès à l'information ne précisent en rien à quel nom doit être fait le chèque accompagnant la demande. La seule anicroche était que la Banque aurait dû indiquer cette exigence particulière dans *Info Source*, le répertoire sur l'accès.

La plainte ne retarda même pas la réponse de la banque et elle eut pour heureuse conséquence que, désormais, les demandeurs seront mieux informés des exigences de la banque à l'égard des demandes d'accès. Toutes les parties en profiteront.

Rien ne sert de recourir

La demande d'un journaliste qui souhaitait obtenir des documents sur les prêts consentis par la Banque fédérale de développement aboutit à une plainte, qui elle-même exigea une décision sur l'opportunité d'exercer un recours en révision devant la cour.

La banque avait d'abord entièrement refusé de communiquer les documents, s'appuyant sur 10 dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier les exceptions invoquées. De plus, elle avait soutenu qu'il n'était pas possible de pratiquer des prélèvements (article 25) à cause de l'obligation prépondérante au secret que la banque avait à l'égard de ses clients. C'est sur cette question que la plainte portait principalement.

Le Commissaire arriva à persuader la banque qu'elle était tenue de pratiquer des prélèvements, là où cela était possible. C'est ainsi que quelque 400 documents furent divulgués. La majeure partie des autres avaient été légitimement retenus, puisqu'il s'agissait de renseignements personnels, de renseignements commerciaux confidentiels ou de renseignements protégés en vertu du secret professionnel de l'avocat. Il en restait encore une petite quantité qui, de l'avis du Commissaire aurait dû être communiquée.

Le Président de la banque refusa d'appliquer la recommandation du Commissaire, et ce dernier dut décider s'il fallait s'adresser ou non au tribunal. L'enjeu ne semblait pas justifier l'effort et la dépense que cela exigerait.

Le différend portait sur un petit nombre de documents, qui ne contenaient même pas les renseignements que le demandeur voulait, à savoir le montant et les modalités des prêts ou les raisons pour lesquelles la banque avait approuvé ces prêts au départ. Qui plus est, comme la banque avait accepté de procéder à des prélèvements, le conflit ne portait pas sur un principe de droit, mais sur une différence d'interprétation quant au préjudice que la divulgation pourrait entraîner. En conséquence, le Commissaire se contenta d'informer le journaliste qu'il avait le droit de s'adresser lui-même à la Cour fédérale.

Un «scoop» de CDAI

Fait paradoxal (ironique peut-être?), le gouvernement tient une base de données sur toutes les demandes faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objet de chaque demande y est consigné, mais pas le nom du demandeur.

Appelée Système de coordination des demandes d'accès à l'information (ou plus simplement CDAI), cette base se justifie comme moyen d'éviter les dédoublements d'efforts. En effet, il arrive souvent que les mêmes renseignements soient demandés à plusieurs ministères différents; la coordination peut alors épargner du temps et de l'argent. Rien de plus logique.

Le système CDAI est visé par la *Loi sur l'accès à l'information*, d'où le problème des journalistes, dont beaucoup ont déjà des doutes sur la raison d'être et l'objectif mêmes de cette base de données (nous en reparlerons). Le contenu de CDAI est communicable à ceux qui en font la demande. Les journalistes pensent que ces renseignements devraient rester confidentiels (encore un paradoxe!).

L'un d'entre eux soutient que le sujet sur lequel porte une demande devrait être considéré comme un secret commercial, au même titre que les renseignements d'affaires, qui sont protégés contre la divulgation. L'avantage d'un journaliste sur ses concurrents risque d'être compromis lorsque ceux-ci savent à quoi il travaille et «piratent» ses initiatives. Un «scoop», dit-il, est un produit que l'on peut quantifier: il fait vendre des journaux et attire des téléspectateurs. Cela se tient.

Voici une partie de la lettre que le Commissaire lui a fait parvenir en réponse à sa plainte:

> (traduction)
> «En tant qu'ancien journaliste, je comprends très bien l'importance que vous attachez à votre compétitivité. En tant que Commissaire à l'information, d'un autre côté, je n'ai pas pour mission de limiter le genre de documents mis à la disposition du public. Il y a bien assez de voix réclamant que la divulgation soit plus sévèrement restreinte.

Mais il ne s'agit pas seulement de la façon dont le public perçoit mon rôle. Je pourrais aussi bien recevoir une plainte d'un demandeur à qui l'on refuserait la communication de renseignements sur les demandes en cours de traitement. Comment pourrais-je être perçu comme ayant l'esprit ouvert sur la question, alors que je me serais moi-même prononcé en faveur de l'exception?»

Le Commissaire est mieux à même d'appuyer ceux qui doutent que le système CDAI ait été conçu avant tout pour aider le gouvernement à gérer les demandes d'accès. Selon certains utilisateurs, en soumettant les demandes à une «surveillance informatique», le système aurait pour effet de ramener la transparence au plus petit dénominateur commun. Avant CDAI, divers ministères donnaient parfois des réponses fort différentes à une même demande, ce qui faisait monter le niveau de l'accès à l'échelon fixé par le ministère le plus transparent. Depuis l'apparition de CDAI, les ministères qui reçoivent des demandes analogues se consultent!

Sans souscrire aux hypothèses de conspiration, reconnaissons qu'il vaudrait peut-être la peine d'évaluer soigneusement le fonctionnement du système CDAI.

Dossiers devant la Cour fédérale

Comme nous l'avons signalé précédemment, au cours de l'année 1991-1992, le Commissaire a réglé et retiré deux dossiers et il s'est désisté d'un appel (portant sur deux cas). Voici un bref résumé de ces affaires.

Dans **Le Commissaire à l'information c. le Ministre du Revenu national (Cour fédérale nº T-1034-90)**, l'ancienne Commissaire avait contesté la décision de Revenu Canada de refuser de communiquer à un particulier les documents de base ayant servi à deux bulletins d'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Plus précisément, la Commissaire ne reconnaissait pas que les documents, soustraits à la communication en vertu du secret professionnel qui lie l'avocat à son client, pouvaient effectivement bénéficier de cette exception.

L'affaire fut résolue à la satisfaction de l'actuel Commissaire, lorsque le ministère accepta de renoncer à l'exception dans le cas de certains documents. Par la même occasion, les parties se sont entendues sur plusieurs principes qui pourront aider à l'application de cette exception à l'avenir.

Dans l'affaire **Le Commissaire à l'information c. le Ministre des Affaires indiennes et du Nord (Cour fédérale nº T-1471-90)**, la Commissaire avait remis en question le refus du ministère de laisser un demandeur consulter des rapports sur la situation sociale, politique et juridique dans la réserve mohawk de Kanesatake (Oka). Les rapports avaient été établis par un juriste dont les services avaient été retenus expressément. Le ministère avait invoqué le secret professionnel qui lie l'avocat à son client pour soustraire le document à la communication.

Ici encore, il s'agissait de savoir si cette exception pouvait s'appliquer et, dans l'affirmative, si certaines parties du document ne demandant aucune protection pourraient être communiquées.

L'affaire fut abandonnée, car le ministère décida de renoncer à l'exception et communiqua le rapport.

Dans deux dossiers apparentés, **Vienneau c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-842-87, Cour d'appel fédérale nº A-346-88)**, et **Kealey c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale nº T-1106-87, Cour d'appel fédérale nº A-347-88)**, le Commissaire a décidé de laisser tomber l'appel qu'il avait interjeté à propos de la décision de la cour de première instance. Ce tribunal avait arrêté que la loi n'obligeait pas les institutions fédérales à préciser, directement ou sur les documents amputés, en vertu de quelles dispositions elles avaient décidé d'invoquer une exception. Dans la pratique toutefois, la plupart des institutions tiennent compte de la recommandation du tribunal de première instance. Il serait très louable et tout à fait conforme à l'objectif fondamental de la loi, avait déclaré le juge, d'identifier l'exception invoquée à côté de chaque passage supprimé.

Ayant obtenu d'un expert-juriste une opinion qui confirmait le bien-fondé du jugement de première instance et tenant compte du fait que le juge avait exhorté les institutions à suivre, dans la pratique, la méthode qu'il préconise lui-même, le Commissaire estima inutile de maintenir son appel.

Il s'est donc désisté de son pourvoi.

Contact direct avec les gens

Le Commissaire et ses collaborateurs ont la ferme intention de continuer à promouvoir la *Loi sur l'accès à l'information*, même si celle-ci ne leur confère pas le mandat d'informer le public. Comment le Parlement pourrait-il s'opposer à ce qu'une loi aussi importante soit mieux connue? Les droits ignorés deviennent souvent des droits bafoués. Le pire obstacle à la sensibilisation des Canadiens à ce sujet est le manque de moyens, et non pas un empêchement légal.

Il ne sera donc pas question ici d'une campagne d'information sur les droits d'accès: ni messages télévisés, ni annonces pleine page dans les quotidiens, ni publicités postales, ni techniques douteuses et horriblement coûteuses de promotion de masse. Et c'est très bien ainsi.

Il vaut mieux que le Commissaire et ceux qui l'entourent concentrent leurs efforts sur ce que les spécialistes des affaires publiques appellent les «auditoires-cibles»: fonctionnaires (à partir des coordonnateurs jusqu'aux sous-ministres), utilisateurs de la loi, avocats et étudiants en droit. Pour faire avancer leurs enquêtes, les enquêteurs des plaintes se rendent maintenant sur le terrain, «en première ligne». Ainsi, l'année dernière, des réunions ont été tenues et des discours ont été prononcés à Saint-Jean de Terre-Neuve, Summerside, Moncton, Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton, Peace River, Vancouver et Victoria.

Une visite digne de mention est celle que le Commissaire a faite à Hong Kong. En une semaine, il a prononcé trois allocutions, donné deux interviews à la radio et participé à douze rencontres, le tout organisé par les Affaires extérieures. L'objectif de cette entreprise était d'appuyer les efforts de la colonie anglaise pour se donner une loi sur l'accès avant de devenir partie intégrante de la Chine en 1997.

Plus de 4 400 exemplaires d'une nouvelle codification de la *Loi sur l'accès à l'information* accompagnée d'un index ont été diffusés auprès de députés, de services gouvernementaux, de bibliothèques publiques et universitaires, de médias et d'associations de gens d'affaires. De plus, le Commissariat a répondu à 528 demandes de publications — une augmentation de 34 p. 100 par rapport à l'année dernière.

Le téléphone reste le moyen de communication le plus direct et le plus utilisé par le public: cette année, nous avons reçu 2 488 appels sur notre ligne «800». Le personnel a également répondu à 1 220 autres demandes de renseignements.

Gestion intégrée

La gestion intégrée assure à la fois au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée des services en matière de finances, de gestion du personnel, d'administration, d'informatique et de bibliothèque.

Finances

Pour l'exercice financier 1991-1992, les ressources des commissariats ont totalisé 6 691 000 $ et 82 années-personnes, soit une augmentation de 367 000 $ et de quatre années-personnes par rapport à 1990-1991. Les dépenses au titre du personnel (4 954 336 $) ainsi que les services professionnels et spéciaux (480 324 $) représentent plus de 90 p. 100 des sommes globales. Les 608 691 $ qui restent ont servi à couvrir les autres frais.

Ci-dessous les dépenses des commissariats pour la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1992.*

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	1 670 069	1 911 442	658 825	4 240 336
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	285 600	307 020	121 380	714 000
Transports et communications	75 621	59 500	124 875	259 996
Information	21 005	55 261	3 109	79 375
Services professionnels et spéciaux	209 028	190 237	81 059	480 324
Locations	4 391	3 276	11 945	19 612
Achats de services de réparation et d'entretien	6 688	6 358	7 199	20 245
Services publics, fournitures et approvisionnements	18 692	9 814	29 070	57 576
Acquisition de machines et d'équipement	109 474	44 361	12 959	166 794
Autres dépenses	2 970	1 873	250	5 093
TOTAL	2 403 538	2 589 142	1 050 671	6 043 351

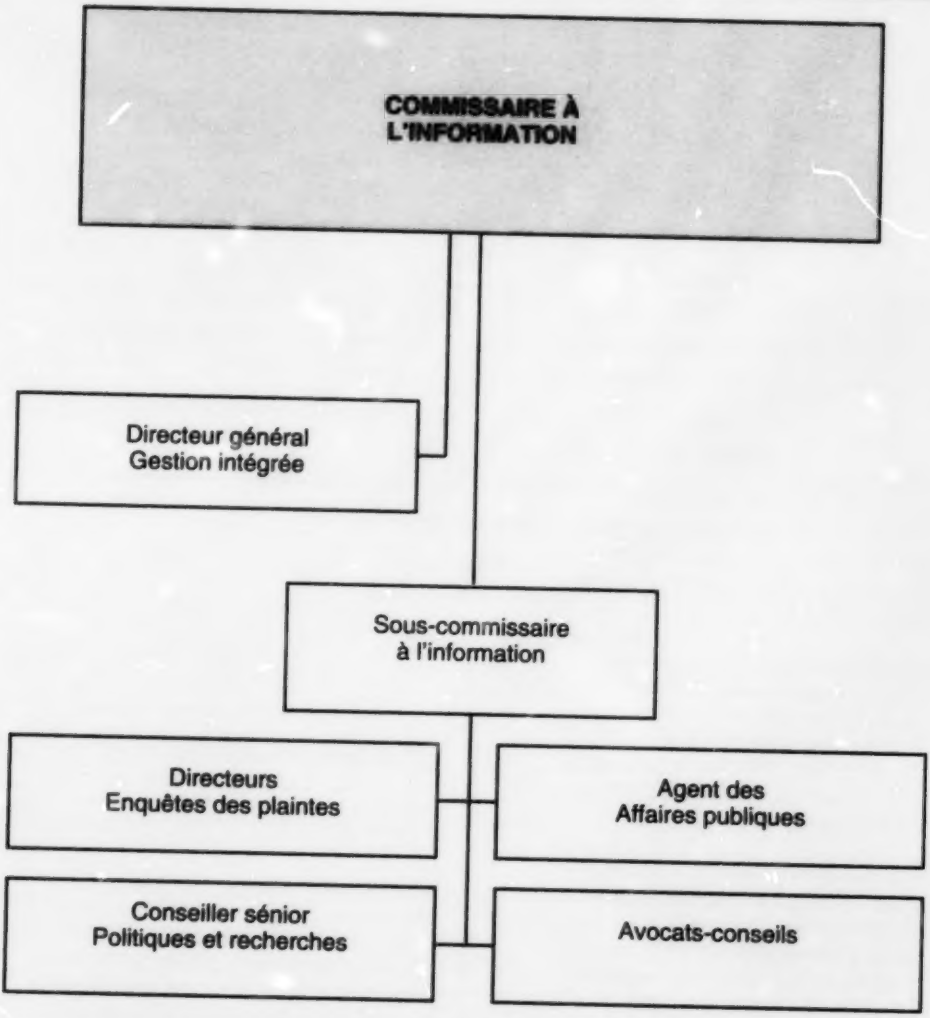
* Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés dans la section des comptes publics 1991-1992 traitant des commissariats.

Personnel
Dans le sillage de FP 2000, les services du personnel ont apporté plusieurs améliorations à leurs méthodes de gestion: recrutement d'une stagiaire en gestion, élaboration d'un programme de primes à l'initiative et d'un programme d'orientation pour les nouveaux employés et rationalisation de certaines procédures. De plus, les responsables du personnel ont effectué une vérification triennale de la classification, ont assuré le suivi de la vérification de 1987 sur les langues officielles et ont signé un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor en matière de langues officielles.

Administration
Les services d'administration ont continué d'avancer dans l'application du calendrier de conservation et d'élimination des documents et dans l'élaboration d'un répertoire informatisé des biens. De plus, le système téléphonique des commissariats a été évalué dans le but d'améliorer le service au public.

Informatique
Cette année, ce service a réalisé des études relativement à l'élaboration d'un nouveau système de gestion des cas, à la bureautique et à la mise en place d'un réseau informatique dans un contexte sécuritaire.

Bibliothèque
Les attributions de la bibliothèque concernent: les prêts entre bibliothèques; la documentation; les recherches manuelles et informatisées, ainsi que des dossiers thématiques de coupures de presse. La bibliothèque acquiert des ouvrages sur la liberté d'accès à l'information, le droit à la vie privée, la protection des données et la fonction d'ombudsman. Elle possède en outre une collection spéciale de rapports d'ombudsmans canadiens et étrangers ainsi que des rapports des ministères sur l'application des deux lois.

Au cours de l'année, la bibliothèque (qui est ouverte au public) a traité 1 298 demandes de prêts et a répondu à 1 084 questions à caractère documentaire.

Organigramme